

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

NATÁLIA MORENO UNGERER

POLÍTICAS PÚBLICAS E A TUTELA JURÍDICA DOS REFUGIADOS:

A Implementação do Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados em
Florianópolis/SC

FLORIANÓPOLIS

2018

NATÁLIA MORENO UNGERER

POLÍTICAS PÚBLICAS E A TUTELA JURÍDICA DOS REFUGIADOS:

A Implementação do Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados em
Florianópolis/SC

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
banca examinadora do Curso de Graduação da
Universidade Federal de Santa Catarina como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Orientadora: Profa. Aline Beltrame de Moura.

FLORIANÓPOLIS

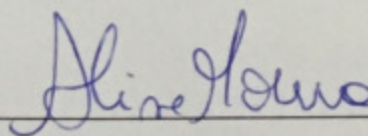
2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE APROVAÇÃO

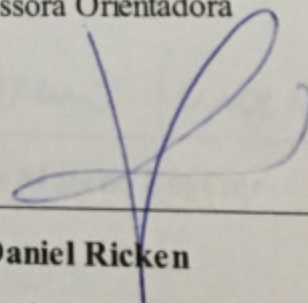
O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "Políticas Públicas e a Tutela Jurídica dos Refugiados: A Implementação do Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados em Florianópolis/SC", elaborado pela acadêmica Natália Moreno Ungerer, defendido em 25/06/2018 e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10,00 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução no 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina através da Resolução n. 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 25 de junho de 2018.



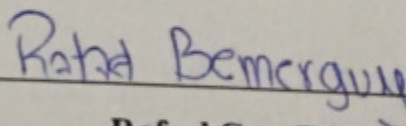
Aline Beltrame de Moura

Professora Orientadora



Daniel Ricken

Membro de Banca



Rafael Cruz Bemerguy

Membro de Banca

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
COORDENADORIA DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Aluna: Natália Moreno Ungerer

RG: 1.571.498

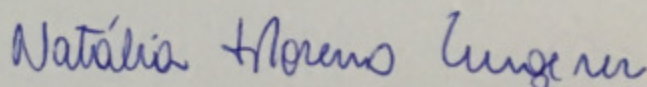
CPF: 046.724.131-79

Matrícula: 13203162

Título do TCC: "Políticas Públicas e a Tutela Jurídica dos Refugiados: A Implementação do Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados em Florianópolis/SC" Orientadora: Profa. Aline Beltrame de Moura

Eu, **Natália Moreno Ungerer**, acima qualificada, venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido.

Florianópolis, 25 de junho de 2018.



Natália Moreno Ungerer

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e à minha irmã, cujo apoio foi essencial para que eu chegasse até aqui. Espero deixá-los tão orgulhosos quanto são merecedores do meu amor. Não há palavras que expressem suficientemente meus agradecimentos a vocês! E a respeito daquela famosa pergunta que, pertinentemente, vocês me faziam todos os dias: e o TCC? Bem... Aqui está!

Às minhas amigas Luísa e Isabeli que me ajudaram nesta trajetória, seja com as minhas dúvidas em relação às normas da ABNT ou apenas com meus desabafos. E, em especial, à Mayara, que não só me aturou durante minhas lamúrias quando eu achava que não iria conseguir, mas que também me co-orientou, ainda que informalmente, em diversos momentos do presente trabalho.

A todos que fazem das minhas tardes serem as mais agradáveis durante meu estágio no MPF. Em especial, aos procuradores que passaram pela Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão durante meus quase dois anos como estagiária, Dr. Daniel Ricken, Dr. Darlan Airton Dias e Dr. Claudio Valentim Cristani, os quais, cada um do seu jeito, tiveram muito a me ensinar. E, em falando em PRDC, não poderia faltar meu agradecimento à Roseli, minha chefinha querida, sem a qual eu jamais teria sequer decidido por este tema e muito menos concluído este trabalho. Sua confiança significa muito para mim.

Aos membros da Organização Pelos Refugiados que, mesmo sem me conhecerem pessoalmente, se mostraram incrivelmente acessíveis e responderam, de bom grado, a todas as minhas perguntas. Não posso deixar de parabenizá-los pelo lindo trabalho que vocês realizam com a população de refugiados em Florianópolis. Parabéns, e continuem atuando nesta nobre causa!

À Ação Social Arquidiocesana, ao Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes e Refugiados de Santa Catarina e, em especial, ao Luciano Leite, coordenador do CRAI/SC, o qual disponibilizou um horário para me receber no Centro e elucidar todas as dúvidas a respeito de seu funcionamento. Também aqui parabenizo-o, estendendo meus cumprimentos à toda sua equipe, pelo importante trabalho executado junto aos imigrantes e refugiados da região que necessitam de auxílio.

Às minhas amigas Beatriz Costa e Isabella Grechi que, mesmo com “alguns” quilômetros nos separando fisicamente, me ajudaram a manter minha estabilidade mental e, ainda que com muitas saudades, me mostraram que a amizade supera qualquer barreira, tempo e distância.

A todos os amigos e amigas que, de alguma forma, estiveram presentes nesta caminhada de cinco anos pela vida acadêmica.

E por fim, mas não menos importante, à minha professora, orientadora e, também, com muito orgulho, paraninfa, Aline Beltrame. Muito obrigada por ter acreditado e me incentivado neste projeto. Você é uma profissional inspiradora e sua dedicação à docência e a seus alunos é contagiante. Continue sendo essa professora iluminada e maravilhosa, tenho certeza que muitas conquistas ainda aguardam por você!

A todos vocês, meu mais sincero: Obrigada.

“Boiando sob o chacoalhar das ondas, na sombra da noite, Rami acreditou, contudo, ter visto uma pessoa ‘dormindo no mar’, a poucos metros de distância do bote. Não seria uma cena surpreendente em uma rota na qual o mar se transformou em cemitério para milhares de refugiados”.

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar a conformidade da realidade das políticas públicas brasileiras voltadas aos refugiados em detrimento das normas nacionais e internacionais que regulamentam o tema. Assim, será examinada a situação dos refugiados no âmbito do Estado de Santa Catarina, de modo a se ponderar, mais especificamente, a implementação do Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante e Refugiado - CRAI em Florianópolis. Para tanto, primeiramente, delineia-se um panorama geral do instituto do refúgio, trazendo a sua origem e a posterior positivação no Direito Internacional, destacando os principais documentos jurídicos internacionais de proteção aos refugiados, quais sejam a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, bem como o modo que essa tutela é garantida através dos Estados e do importante papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR. Em seguida, explora-se o contexto histórico brasileiro, sob a ótica do refúgio, que culminou nos moldes legislativos atuais, de forma a se ressaltar os principais textos normativos que garantem a devida aplicação do instituto do refúgio na esfera nacional: a Constituição da República de 1988 e a Lei n. 9.474/97. Por fim, faz-se uma análise crítica acerca das poucas políticas públicas brasileiras existentes, que visam à proteção e ao auxílio dos indivíduos refugiados e solicitantes de refúgio, à luz das normas nacionais e internacionais a que estão obrigadas o Governo brasileiro.

Palavras-chave: Refugiados. Direitos Humanos. Políticas Públicas.

ABSTRACT

This work aims to verify the conformity of the reality of Brazilian public policies towards refugees against the national and international rules that regulate this subject. Thus, this paper shall examine the situation of the refugees located at Santa Catarina, in order to consider, more specifically, the implementation of Center for Reference and Assistance to Immigrants and Refugees (CRAI) in Florianópolis. Thereunto, at first, an overview of the refugee institute will be outlined, bringing its origin and its subsequent positivization in the International Law, with particular emphasis on international legal documents on refugee protection, such as 1951 Convention and 1967 Protocol, as well as the way in which such guardianship is guaranteed through the States and the important role of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). Following up, from the perspective of the refugee, it will be analyzed the Brazilian historical context that led in to the current legislative molds, in order to emphasize the main normative texts that guarantee the proper application of the refugee institute in the national sphere: the Constitution of the Republic of 1988 and Law n. 9.474/97. Finally, a critical analysis is made on the few Brazilian public policies for protection and assistance of refugee individuals and refugee applicants, in light of the national and international diplomas to which the Brazilian Government is bound.

Key-words: Refugee. Human Rights. Public Policies.

LISTA DE ABREVIATURAS

ACNUR - Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

ALESC - Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina

ASA - Ação Social Arquidiocesana

CNIg - Conselho Nacional de Imigração

CONARE - Comitê Nacional para os Refugiados

CRAI - Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados

ECOSOC - Conselho Econômico e Social (das Nações Unidas)

GAIRF - Grupo de Apoio aos Imigrantes e Refugiados em Florianópolis

GTI - Grupo de Trabalho de Apoio aos Imigrantes e Refugiados

ICRC/CICV - Comitê Internacional da Cruz Vermelha

OIR - Organização Internacional para Refugiados

ONU - Organização das Nações Unidas

OPR - Organização Pelos Refugiados

OUA - Organização da Unidade Africana

UNRRA/ANUAR - Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 O DIREITO INTERNACIONAL E O INSTITUTO DO REFÚGIO	17
2.1 O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS	17
2.1.1 Contexto histórico	17
2.1.2 Diferenciações conceituais	24
2.1.2.1 Refúgio	25
2.1.2.2 Asilo	27
2.1.2.2 Deslocamento interno	29
2.2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS	32
2.2.1 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967	32
2.2.1.1 O princípio do <i>non-refoulement</i>	36
2.2.2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR	38
2.2.2.1 As políticas de integração local, repatriamento voluntário e reassentamento	41
3 A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO	43
3.1 A HISTÓRIA DO REFÚGIO NO BRASIL	43
3.2 O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	47
3.2.1 A ratificação e a incorporação da Convenção de 1951	48
3.2.2 A Constituição Federal de 1988	52
3.2.3 A Lei de Refúgio - Lei n. 9.474 de 1997	55
3.3 O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE	58
3.3.1 A atuação do CONARE e de demais instituições no processo de concessão de refúgio	61
3.4 JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA SOBRE REFÚGIO	65
4 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA OS REFUGIADOS FRENTE ÀS NORMAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS	70
4.1 A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUXÍLIO AOS REFUGIADOS	70
4.2 A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO DO ESTADO DE SANTA CATARINA	77

4.2.1 A experiência dos refugiados em solo catarinense	78
4.2.2 A atuação da sociedade civil no auxílio aos refugiados	83
4.2.3 A implementação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes e Refugiados - CRAI/SC em Florianópolis, Santa Catarina	85
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	91
REFERÊNCIAS	95
ANEXOS	101
ANEXO 1 – ENTREVISTA: ORGANIZAÇÃO PELOS REFUGIADOS	
ANEXO 2 – RELATÓRIO PRÉVIO DE ATENDIMENTO DO CRAI/SC REFERENTE AO MÊS DE ABRIL/2018	
ANEXO 3 – ENTREVISTA: COORDENADOR DO CRAI/SC	

1 INTRODUÇÃO

O instituto do refúgio teve a sua primeira positivação no âmbito do Direito Internacional somente na década de 50, entretanto, tal prática de acolhida de indivíduos perseguidos remonta a muitos anos atrás, visto que a mesma é verificada ao longo da história desde a época dos grandes impérios do Oriente Médio, permeando a Grécia Antiga, o Império Romano e até a Idade Média.

O contexto de segregação e, muitas vezes, de perseguição, culminado pelo nacionalismo acentuado do século XIX, provocou diversas migrações forçadas em massa ao redor do globo. Situação essa que apenas piorou no século seguinte com eclosão dos inúmeros conflitos internacionais e, principalmente, das duas Guerras Mundiais, pois, após tamanha violência presenciada, os Estados passaram a se utilizar de medidas cada vez mais protecionistas, impondo diversas restrições aos movimentos migratórios que tomavam forma.

Assim, algumas foram as tentativas para tentar regularizar a situação daqueles indivíduos que, em razão dos conflitos e consequentes perseguições que sofriam em seus países, eram obrigados a se deslocar para outras nações. Foi no cenário pós I Guerra Mundial que uma das primeiras providências para essa regularização se deu, trata-se da criação do Passaporte Nansen - uma espécie de documento de identificação para refugiados -, o qual, por sua vez, se destaca como uma importante ferramenta para o desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados que vinha, timidamente, surgindo.

Entretanto, com o advento da Segunda Guerra Mundial, o que antes já estava complicado se agravou ainda mais. Em uma tentativa de conter e controlar os deslocamentos ocasionados pelo conflito generalizado, duas foram as organizações criadas para tal: a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (UNRRA), criada pelos países aliados ainda durante a guerra, voltava sua ajuda a todo e qualquer indivíduo deslocado pelo confronto; e a Organização Internacional para os Refugiados (OIR), criada no período pós-guerra, veio para substituir àquela, e foi a primeira organização a combater, significativamente, a questão dos refugiados.

A OIR foi instituída em caráter temporário, de modo que, mesmo com a prorrogação do seu prazo, na década de 50, teve por encerrada as suas atividades. Em que pese, porém, a extinção da organização, o que se constava era um clima de consenso entre os países quanto à necessidade de cooperação internacional de modo a lidar com a problemática da crise dos refugiados. Desta forma, diante dessa necessidade que se instaurava, a Assembleia Geral da ONU votou pela criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

(ACNUR), cujas atividades, inicialmente estipuladas pelo prazo de três anos, perduram até hoje.

Ainda, paralelamente à criação do ACNUR, articulava-se a redação do primeiro diploma legal internacional que viria a positivizar o instituto do refúgio: a Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados, a qual, posteriormente, foi emendada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967. No que tange à proteção internacional dos refugiados, ressalta-se que a Convenção é, até os dias de hoje, o principal documento na área, de modo que é considerada a essência do Direito Internacional dos Refugiados.

Contudo, mesmo com a positivação internacional dos direitos dos refugiados, tem-se que a real proteção dispensada a esses indivíduos se dá no âmbito interno de cada Estado. Neste sentido, o Brasil é signatário de ambos documentos internacionais e, além, em 1997, promulgou sua própria lei acerca dos direitos dos refugiados e dos procedimentos de solicitação de refúgio - trata-se da Lei n. 9.474/97, também conhecida como Lei de Refúgio, cuja redação é tida como modelo pelo mundo, uma vez que a mesma traz conceitos amplas e diretrizes melhor delineadas que o próprio diploma internacional.

Assim, considerando os textos normativos vigentes atualmente no Brasil, o problema que se apresenta no presente trabalho, portanto, é se as ações do poder público frente à situação dos refugiados no país fazem jus ao que prescrevem a legislação internacional e nacional como meio de proteção e auxílio desses indivíduos.

Desta forma, a hipótese a ser demonstrada é no sentido de que, ainda que possuindo uma legislação-modelo, bem como sendo o Brasil cada vez mais visado por pessoas ao redor do mundo que procuram refúgio e proteção, e sendo reconhecido internacionalmente como uma pátria acolhedora, o poder público deixa a desejar quando da execução de ações voltadas ao auxílio e acolhimento dos refugiados que aqui se encontram, não fazendo valer, dessa maneira, os diplomas por ele ratificados e promulgados.

Isso posto, a escolha do tema se deu em razão do contato da autora com a temática através do estágio junto ao Ministério Público Federal, órgão ao qual recorreram diversos membros da sociedade civil para que medidas mais firmes fossem impostas ao Estado, de modo que esse passasse a atuar na proteção aos refugiados, uma vez que, como se sabe, tal tutela ocorre dentro da jurisdição e competência de cada nação em que se encontra o solicitante de refúgio ou refugiado.

Sendo assim, o objetivo geral proposto pelo presente trabalho é de verificar a conformidade da atuação do governo brasileiro, em todas as suas esferas, em detrimento das normas nacionais e diplomas internacionais de regulamentam o tema, sendo que, mais

especificamente, objetiva-se verificar a efetividade das políticas públicas locais, analisando a situação dos refugiados no âmbito do Estado de Santa Catarina frente à implementação do Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante e Refugiado - CRAI em Florianópolis.

Para tanto, este trabalho foi estruturado em três capítulos.

No primeiro, de modo a contextualizar a temática dos refugiados aqui abordada, será feita uma retomada histórica, ressaltando os principais acontecimentos que levaram à atual estrutura do Direito Internacional dos Refugiados, bem como será feita uma distinção entre os principais instrumentos de proteção às pessoas migrantes em geral, de forma a se melhor delinear os aspectos do refúgio em si. Após ilustrado o caminho que levou ao desenvolvimento dos direitos dos refugiados, passa-se aos instrumentos que possibilitam a sua efetiva configuração: os diplomas internacionais e os sujeitos destinados à essa causa.

Tem-se lugar, assim, a análise da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, os quais constituem os documentos internacionais mais importantes já confeccionados até hoje, de forma que os mesmos, além de conceituar quem são os refugiados, traçam as garantias a que fazem jus os refugiados. No que se refere aos sujeitos destinados à proteção desses indivíduos, examinar-se-á a articulação e o trabalho do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados nesta área, uma vez que a entidade é a principal referência mundial de atuação com refugiados.

Assim, estabelecidos os conceitos e mecanismos internacionais de proteção aos refugiados, passa-se, no segundo capítulo, a se explorar a problemática sob a ótica interna brasileira. Desta maneira, será feito um apanhado histórico a respeito de como o Brasil, desde a assinatura da Convenção de 1951, vem tratando a questão dos refugiados em seu território. Portanto, analisar-se-á como se deu a ratificação e a incorporação da Convenção de 1951 junto ao ordenamento jurídico brasileiro, observando como a mesma ganha um caráter de supralegalidade com o advento da Constituição da República de 1988. Ainda, também serão estudados os novos aspectos trazidos pela Lei n. 9.474/97, a qual trouxe diversas inovações quanto à proteção dos refugiados.

Com relação à execução das garantias dessas pessoas, será explorada a criação e a atuação do Comitê Nacional para Refugiados, o qual é responsável pelos procedimentos de solicitação de refúgio no Brasil. Por fim, serão expostas algumas jurisprudências a respeito do refúgio no país, principalmente no que concerne à execução de políticas públicas e a inafastabilidade da jurisdição como recurso para a negativa da solicitação de refúgio.

Finalmente, no último capítulo deste trabalho, serão abordadas as políticas públicas brasileiras voltadas aos refugiados. Em um primeiro momento, serão abordadas as ações

governamentais sob um panorama geral, que ocorre em todo o Brasil. Após, em âmbito local, será feito um estudo de caso acerca dos refugiados que chegam ao Estado de Santa Catarina, de modo a expor a situação em que essas pessoas chegam ao Estado e as suas principais necessidades; a demonstrar a constante atuação da sociedade civil no auxílio aos refugiados que aqui se encontram; e, principalmente, a analisar a implementação do Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados na capital catarinense.

Desta maneira, o trabalho será desenvolvido pelo método dedutivo, através da análise de fontes bibliográficas - tais quais publicações do ACNUR, manuais de direito internacional, artigos científicos que versam sobre a temática dos refugiados e legislações voltadas à proteção dessas pessoas -, bem como da utilização da técnica de entrevista com a ONG Organização Pelos Refugiados e com o Coordenador do CRAI.

2 O DIREITO INTERNACIONAL E O INSTITUTO DO REFÚGIO

O primeiro capítulo deste trabalho possui o objetivo de contextualizar, em um panorama mundial, como o mecanismo do refúgio se desenvolveu e como ele está sendo tratado e aplicado nos dias de hoje. Desta forma, além do contexto histórico, far-se-á uma distinção entre os institutos do Direito Internacional, asilo, refúgio e deslocamento interno, que, devido às suas essências similares, muitas vezes são confundidos.

Após, faz-se mister a identificação dos principais documentos internacionais que tratam sobre a temática dos refugiados, quais sejam, a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, bem como o Protocolo de 1967, também relativo ao Estatuto, permitindo, assim, uma maior compreensão jurídica a respeito da questão.

Por fim, será analisada a efetiva proteção que é dada aos refugiados no âmbito internacional. Para isso, será trazida a história e a atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, uma vez tratar-se de agência da ONU especificamente criada para cuidar da tutela dos indivíduos refugiados, bem como dados atuais pertinentes à situação dos refugiados ao redor do mundo.

2.1 O SURGIMENTO E A EVOLUÇÃO DOS DIREITOS DOS REFUGIADOS

2.1.1 Contexto histórico

A prática de acolhida de indivíduos perseguidos devido à raça, à opinião política, à religião, dentre diversos outros motivos, é verificada ao longo da história - de modo que se observam referências à tal prática datadas da época dos grandes impérios do Oriente Médio, a qual ganhou contornos religiosos quando da Antiga Grécia, Império Romano, bem como da Idade Média, onde o asilo era concedido a criminosos comuns que passavam por um processo de arrependimento perante templos divinos, de forma que o medo e o respeito a tais lugares sagrados protegiam os indivíduos de perseguições¹.

Um pouco mais tarde, após a ruptura da ordem provocada pela Revolução Francesa no final do século XVIII, a Europa se viu dominada por uma ideologia política que culminou nos moldes dos Estados nacionais do século XIX. A disseminação do nacionalismo e o

¹ JÚNIOR, João Júlio Gomes dos Santos. Asilos diplomáticos na América Latina: debates e diferentes práticas ao longo da segunda metade do século XIX. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, ISSN 1679-1061, n. 19, p. 06-24, jul./dez. 2015. Disponível em <<http://revistas.fflch.usp.br/anphlac>> Acesso em: 15 abr 2018. P. 08-09

consequente sentimento exacerbado de pertencimento a uma cultura específica, e até mesmo a uma raça individualizada, fez com que diversas políticas governamentais e sociais de perseguição às minorias - étnicas, políticas, culturais e outras que se apresentassem como uma ameaça ao governo estabelecido - ganhassem forças.

Segundo Eric Hobsbawn, o nacionalismo,

quer real ou inventado por conveniência, era uma estratégia de “dois gumes”. À medida que mobilizava alguns habitantes, alienava outros - os que não pertenciam nem desejavam pertencer à nação identificada como Estado. Em suma, auxiliava a definir as nacionalidades excluídas da nacionalidade oficial, por meio da separação de comunidades que, por qualquer motivo, resistiam à linguagem e à ideologia pública oficial.²

Foi neste contexto de segregação que as migrações internacionais ganharam uma divisão específica de migração forçada coletiva, ou seja, grupos de indivíduos que se encontravam em uma situação de fuga frente aos movimentos de identidade nacional e revoluções sociais que desnacionalizavam e ainda perseguiam pessoas³.

Tal situação de desamparo e migração em massa presenciada no início do século XX agravou-se com os inúmeros conflitos e revoluções em curso na época - a exemplo dos russos que fugiam da guerra civil e da revolução que resultou na criação da União Soviética, bem como dos armênios que se dispersavam em decorrência do movimento nacionalista turco -, e intensificou-se ainda mais com o prelúdio da Primeira Guerra Mundial.

O fim da primeira grande guerra, entretanto, não veio acompanhado do fim do fluxo migratório. Ao contrário, a extinção dos antigos impérios europeus e a expansão dos Estados nacionais fez com que as políticas de perseguição e extermínio mantivessem suas forças.

Também nesse primeiro período pós-guerra, além das políticas segregacionistas, muitas Nações empregaram políticas protecionistas, através da imposição de restrições legais para o acesso de suas fronteiras, como a exigência de passaporte - o qual, até o século XIX era apenas utilizado como um instrumento diplomático para a identificação de pessoas representantes dos Estados⁴.

Consoante elucidadas palavras de Arendt:

A Primeira Guerra Mundial foi uma explosão que dilacerou irremediavelmente a comunidade dos países europeus, como nenhuma outra guerra havia feito antes. (...) As guerras civis que sobrevieram e se alastraram durante os vinte anos de paz

² HOBBSBAWN, Eric J. **A Era dos Impérios (1875-1914)**. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. São Paulo, 1988. P. 240

³ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 54

⁴ Ibidem. P. 56

agitada não foram apenas mais cruéis e mais sangrentas do que as anteriores: foram seguidas pela migração de compactos grupos humanos que, ao contrário dos seus predecessores mais felizes, não eram bem-vindos e não podiam ser assimilados em parte alguma. Uma vez fora do país de origem, permaneciam sem lar; quando deixavam o seu Estado, tornavam-se apátridas; quando perdiam os seus direitos humanos, perdiam todos os direitos: eram o refugio da terra.⁵

Neste sentido, buscando frear as restrições impostas pelos diversos Estados aos movimentos migratórios, a Liga das Nações convocou uma conferência internacional, ocorrida em Paris, na década de 20, tendo como pauta a criação de um novo regime de passaportes e de recomendações públicas para a atenuação de tais restrições. Entretanto, em que pese diversos esforços da Liga, importante lembrar que, naquele contexto, a organização teve sua atuação bastante restringida pela soberania estatal e pelos interesses próprios de seus membros.

Sendo assim, dificilmente conseguindo negociar com os países, a Liga trabalhou em constante cooperação com a Cruz Vermelha e a Organização Internacional do Trabalho. Destes esforços surgiu uma importante ferramenta para o desenvolvimento, ainda que tímido, do direito internacional dos refugiados: o passaporte Nansen - documento esse que se tratava de um Certificado de Identidade para Refugiados, o qual, originariamente, destinava-se apenas aos russos, mas que após foi se estendendo a outros povos, como os armênios e os alemães⁶.

Consoante relatórios⁷, cerca de 50 países reconheciam a validade do Passaporte Nansen. A aceitação deste documento, porém, não foi importante apenas para os refugiados, a existência dele permitiu um maior controle pelos governos de quem entrava e saía de seus territórios, de modo a estabelecer, assim, uma política migratória mais pormenorizada.

Desta forma, conforme pontua César Augusto:

o passaporte significava uma etapa de soluções normativas ao nível internacional das contradições internas de um sistema de controle de movimentos migratórios baseado no pertencimento nacional, pelo menos no mundo europeu, e que se expandiria ao resto do mundo.⁸

⁵ ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989. P. 300

⁶ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 72.

⁷ VIADEMONTTE, José Agustín Martínez. **El derecho de asilo y el regimen internacional de refugiados**. México: Ediciones Botas, 1961. P. 120

⁸ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 72.

Não bastava, porém, a expedição do referido documento para a solução dos problemas das migrações forçadas. Na década de 30, a Europa presenciou mais uma fuga em massa, desta vez, era a população judaica que se encontrava acuada pelo movimento nazista e pelas perseguições em grande parte do continente europeu. O Alto Comissário na época, James McDonald, aconselhou a Liga das Nações a interceder e promover medidas contra o governo alemão, entretanto, a organização se manteve inerte acreditando tratar-se de um problema interno da Alemanha⁹.

Decepcionado, McDonald demitiu-se de seu cargo em 1935, divulgando uma carta na qual parecia prever os acontecimentos que estariam por ocorrer:

Quando a política nacional ameaça desmoralizar os seres humanos, as considerações de conveniência diplomática devem ceder às dos princípios da humanidade. Seria desonestidade da minha parte não chamar a atenção para a situação actual e exorto a opinião pública mundial a actuar, por intermédio da Sociedade e dos Estados-membros e de outros países, para impedir as tragédias em curso e as que se avizinham.¹⁰

A Segunda Guerra Mundial, que eclodiu em 1939, só veio a piorar a situação das migrações forçadas. Estima-se que este íterim, compreendido entre o começo e o pós-guerra, foi um dos períodos históricos com o maior número de deslocamento das populações:

Calcula-se que, em maio de 1945, mais de 40 milhões de pessoas se encontravam deslocadas na Europa, excluindo os alemães que fugiam do exército soviético que avançava para leste e os estrangeiros que eram trabalhadores forçados na própria Alemanha. Havia também cerca de 13 milhões de pessoas de origem alemã que foram expulsas, nos meses que se seguiram, da União Soviética, da Polónia, da Tchecoslováquia e de outros países da Europa de Leste e que ficaram conhecidas como “os expulsos”. E, ainda, mais 11,3 milhões de trabalhadores forçados e pessoas deslocadas que os Aliados encontraram a trabalhar nos territórios do antigo Reich.

Além destas pessoas, mais de um milhão de russos, ucranianos, bielorrussos, polacos, estónios, letões, lituanos e outros fugiram do domínio comunista, quando se tornou claro que o líder soviético José Estaline estava a impor uma nova forma de totalitarismo. Entretanto, rebenta a guerra civil na Grécia e surgem outros conflitos no sudeste da Europa, após a retirada nazista, gerando dezenas de milhar de refugiados. Fora da Europa, a guerra está também na origem de deslocações maciças: milhões de chineses são deslocados de áreas na China controladas pelas forças japonesas.¹¹

Com o caos instaurado, ainda durante a Segunda Guerra, os países aliados criaram, em junho de 1945, a Administração das Nações Unidas para o Auxílio e Restabelecimento (UNRRA) - organização essa que não ajudava somente os refugiados, mas todo indivíduo que

⁹ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P. 15

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Ibidem. P. 13.

se via deslocado devido ao conflito generalizado. Após a guerra, já com a Organização das Nações Unidas estabelecida, a UNRRA foi substituída por uma agência especializada não permanente da ONU, a Organização Internacional para os Refugiados - instituída em julho de 1947, ainda que prestasse assistência somente a refugiados europeus, foi a primeira organização a enfrentar de forma integrada com todas as facetas da situação dos refugiados.

Originariamente estabelecida para que seu funcionamento perdurasse por três anos, a OIR não conseguiu lidar com o problema dos refugiados até o seu termo, sendo assim, teve suas atividades prorrogadas por mais dois anos, de modo que as encerrou em fevereiro de 1952.

Em que pese encerramento da OIR, porém, ainda permanecia um consenso no que diz respeito à necessidade de cooperação internacional para continuar lidando com o problema, entretanto, tal consenso se dissipava quando o assunto era o objetivo e a forma como essa cooperação deveria agir - os países orientais criticavam o modo como a antiga Organização era manipulada pelos países ocidentais; os Estados Unidos, por sua vez, estava insatisfeito com o funcionamento da mesma, visto que eram responsáveis pelo financiamento de quase 70% de seu orçamento, cujo total era superior ao orçamento operacional global da ONU¹².

Não tendo encontrado uma solução para a crise de refugiados que assolava o continente europeu, observou-se a necessidade de criação de um novo órgão para tratar dessa questão. Sendo assim, em dezembro de 1949, a Assembleia Geral da ONU decidiu - com 36 votos a favor, 5 contra e 11 abstenções¹³ - pela criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), cujas atividades se iniciariam em 1951, por um período inicial de três anos, o qual foi, obviamente, estendido, uma vez que a agência perdura até os dias de hoje.

A temática das migrações forçadas tinha, finalmente, ganhado destaque no âmbito do Direito Internacional. Ao mesmo tempo em que o ACNUR iniciava suas atividades, a ONU elaborou o primeiro instrumento positivado com a finalidade de proteção aos refugiados: a Convenção de Genebra de 1951 Relativa ao Estatuto dos Refugiados - posteriormente emendada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967.

Desde que entrou em vigor até os dias atuais, a Convenção de 1951 é o principal documento no que concerne à proteção dos refugiados, assim, é considerada a essência, o gérmen do Direito Internacional dos Refugiados. Foi este documento que trouxe a definição -

¹² ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P. 19

¹³ Ibidem. P. 22

ainda que com a aceitação de reservas, como a geográfica - de quem é refugiado e padronizou, ainda, os tratamentos que deveriam ser destinados àqueles abrigados. A Convenção de 1951 simboliza, enfim, “um marco na emergência de uma vontade global em encaminhar os problemas de deslocamentos forçados”¹⁴.

Referindo-se à respectiva Convenção, Guido Soares prescreve:

(...) sua maior importância advém do fato de caracterizar-se como documento normativo multilateral, que tipifica o *status* de refugiado, institui seus direitos subjetivos, por meio de um arrolamento deles, institui obrigações aos Estados-partes de respeitarem tal *status*, bem como os deveres de internalizarem nos respectivos ordenamentos jurídicos nacionais as normas protetoras assim definidas e, sobretudo, centraliza num único órgão da ONU, o ACNUR, juntamente com seus auxiliares, as tarefas concernentes à implementação e à aplicação eficaz das normas internacionais específicas.¹⁵

É neste contexto, de internalização nos ordenamentos jurídicos que releva-se a importância dos sistemas regionais de proteção ao refugiado.

A segunda metade do século XX, após a Segunda Guerra Mundial, presenciou um movimento intenso de exigência de independência pelos países do mundo colonizado. O continente africano se viu marcado por inúmeras guerras e movimentos revolucionários de libertação e independência. A guerra da Argélia, ocorrida em 1954 a 1962, e considerada a mais sangrenta das guerras de libertação, precedeu os demais conflitos que assolaram a África nas décadas de 60 e 70¹⁶.

Segundo Haddad¹⁷, “estima-se que, ao final do ano de 1964, a população refugiada somente na África era de 400.000 pessoas, uma cifra que subiria para quase um milhão ao final da década, e para a cada dos milhões, ao final dos anos 1970”. Neste cenário, diante das inúmeras migrações forçadas geradas pela hostilidade que se disseminava naquele continente, a Organização da Unidade Africana (OUA) formou uma comissão que, em conjunto com o ACNUR, produziu a Convenção da Unidade Africana para Refugiados de 1969.

Este documento normativo regional se deu devido à necessidade de se averiguar e se considerar a situação dos refugiados dentro daquele continente, uma vez que os documentos internacionais até então existentes não levavam em consideração a situação destes indivíduos

¹⁴ BARICHELO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 2, p.63-76, jul/dez. 2014. P. 72

¹⁵ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**, v.1. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004. P. 395-396

¹⁶ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P. 39

¹⁷ Apud SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 105

consoante as regiões que se encontravam - visto que a situação de um refugiado na África, por exemplo, é bem diferente daquela vivenciada por um na Europa, ou por outro nas Américas.

A Convenção da OUA de 1969 foi um grande marco para o direito dos refugiados, uma vez que a mesma alargou o conceito de “refugiado”:

O termo refugiado aplica-se também a qualquer pessoa que, devido a uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de que tem nacionalidade, seja obrigada a deixar o lugar da residência habitual para procurar refúgio noutro lugar fora do seu país de origem ou de nacionalidade.¹⁸

Concomitantemente às guerras presenciadas pelo continente africano, o clima na América Latina não era dos mais amenos, diversos conflitos sociais e políticos tomavam conta dos países latino-americanos - cabendo destaque à Revolução Cubana, evento que influenciou o surgimento de outros movimentos socialistas revolucionários na região e que gerou uma grande quantidade de refugiados que deixavam a ilha.

Assim, diante de um cenário marcado pela ascensão de guerrilhas de um lado e de golpes e regimes militares do outro, o resultado foi um grande aumento no número de indivíduos que fugiam de seus países por conta de perseguições políticas.

Acerca do panorama enfrentado pelo continente latino-americano à época, César Silva elucida:

No ambiente da Guerra Fria, as crises políticas internas e conflitos internacionais entre alguns países da região converteram-se em situações de violência generalizada, com desaparecimentos forçados, execuções sumárias e torturas como método habitual das autoridades nacionais. Tais conflitos produziram fluxos regionais, proliferando êxodos maciços de refugiados e deslocados internos em todo o continente centro americano e na América do Sul, na segunda metade dos anos de 1960 e ao longo dos anos de 1970.¹⁹

Nesta época, a atuação do ACNUR em solo americano cresceu exponencialmente, não sendo, porém, suficiente para lidar com a problemática que se passava no continente. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos chegou a recomendar à Organização dos Estados Americanos (OEA) para que adotasse medidas institucionais com relação à questão dos refugiados, uma vez que a mesma chegou a tomar proporções nunca antes presenciadas.

¹⁸ Conceito trazido pelo item 2, do artigo 1º da Convenção da OUA de 1969. OUA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África**. Disponível em: <<https://au.int/en/treaties/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa/>> Acesso em: 15 abr. 2018.

¹⁹ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 109-110

Foi então necessária a elaboração de um documento regional que abrangesse todas as questões particulares daquele continente e que não se encontravam positivadas na Convenção de 1951, nem no Protocolo de 1967. Assim, através da Conferência de Cartagena de 1984, produziu-se a Declaração de Cartagena.

O referido documento, assim como a Convenção da Unidade Africana de 1969, que foi nela inspirado, também abarcou o alargamento do conceito de refugiado, entendendo para que:

considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.²⁰

Importante destacar que a Declaração de Cartagena não se trata de um documento vinculativo para os Estados, entretanto, a mesma tem sido referida reiteradas vezes pela Assembleia Geral da OEA, bem como tem sido aplicada - principalmente no que concerne ao conceito de refugiado - pela maioria dos Estados da América Latina, de modo que alguns até incorporaram a definição nela contida em suas legislações nacionais²¹, como é o caso do Brasil²².

Nota-se, desta forma, que o direito dos refugiados em muito evoluiu nos últimos anos, passando de um problema praticamente ignorado para uma questão constantemente tema de convenções e que não pode mais ser desprezada.

Assim, tendo em vista a necessidade de se discutir e se delinear o Direito Internacional dos Refugiados, passa-se, em sequência, ao estudo dos diferentes institutos internacionais existentes para a proteção do indivíduo que se encontra em uma situação vulnerável e de perseguição, de modo a poder distingui-los e devidamente aplicá-los a cada circunstância.

2.1.2 Diferenciações conceituais

²⁰ Conceito trazido pela terceira conclusão, da terceira parte da Declaração. ACNUR. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 20 mar. 2018.

²¹ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P. 127

²² Vide artigo 1º, III, do Estatuto dos Refugiados. BRASIL. **Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

De acordo com os dados atuais, pela primeira vez na história o número de indivíduos deslocados de maneira forçada ultrapassou a marca dos 60 milhões²³. Ou seja, uma a cada 113 pessoas no mundo compõe esta estatística²⁴. “No total, existem mais pessoas forçadas a se deslocar por guerras e conflitos do que a população do Reino Unido, da França ou da Itália”²⁵.

Nesta conjuntura, não se nega que o refúgio, o asilo e o deslocamento interno são três importantes conceitos jurídicos do Direito Internacional, entretanto, diante de tal levantamento, percebe-se que a distinção entre eles se faz mais do que necessária para que cada indivíduo possa ser devidamente amparado de acordo com a sua situação.

2.1.2.1 Refúgio

Tanto o asilo quanto o refúgio possuem uma natureza muito próxima, passível, inclusive, de ser notada através dos próprios dizeres da Convenção de 1951, a qual, em seu 4º parágrafo preambular, além de trazer o asilo como uma base, um fundamento para o refúgio, ainda estimula a cooperação dos Estados. Cita-se:

Considerando que da concessão do direito de asilo podem resultar encargos indevidamente pesados para certos países e que a solução satisfatória dos problemas cujo alcance e natureza internacionais a Organização das Nações Unidas reconheceu, não pode, portanto, ser obtida sem cooperação internacional²⁶.

Porém, em que pese a proximidade e semelhança entre os institutos, faz-se mister a distinção entre os mesmos, uma vez que, conforme será visto, cada um visa à proteção do indivíduo que se encontra em diferentes situações.

Para Flávia Piovesan, o refúgio é uma medida essencialmente humanitária, e o asilo é uma medida essencialmente política, assim, enquanto aquele abrange diversos motivos -

²³ ACNUR. **Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta 65,3 milhões de pessoas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-653-milhoes-de-pessoas/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

²⁴ Sobre esses dados, o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados, Filippo Grandi, manifestou-se: “Sob qualquer ângulo, esse é um número inaceitável e evidencia mais do que nunca a necessidade de solidariedade e de um objetivo comum em prevenir e resolver as crises, e garantir de forma conjunta que os refugiados, deslocados internos e requerentes de asilo de todo o mundo recebam proteção e assistência adequadas enquanto não forem encontradas soluções”. CPR. **Deslocação forçada atinge níveis sem precedentes**. Disponível em: <<http://refugiados.net/1cpr/www/dmr2017.php#cont>> Acesso em 05 abr. 2018

²⁵ ACNUR. **Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta 65,3 milhões de pessoas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-653-milhoes-de-pessoas/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

²⁶ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

religiosos, raciais, de nacionalidade, de grupo social e de opiniões políticas -, esse se motiva apenas nos crimes de natureza política²⁷.

Portanto, o refúgio, em que pese compartilhar da mesma origem do asilo, é um instituto que se desenvolveu de forma autônoma e que, somente em 1951, através da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados, foi positivado no âmbito do Direito Internacional.

Foi, então, através deste documento que se obteve o conceito de “refugiado”, qual seja, a pessoa que,

em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele²⁸.

Entretanto, o conceito trazido pela Convenção de 1951 - conhecido como “conceito clássico” - não conseguiu lidar com o contexto de migrações forçadas que surgiam exponencialmente ao redor do mundo. Conforme explica Diego López Garrido:

A Convenção de Genebra de 1951 estava pensada para uma situação posterior à Segunda Guerra Mundial, de divisão do nosso continente (europeu). Tratava-se de facilitar a vinda à Europa ocidental daqueles que fugiam da Europa oriental. Pessoas com uma bagagem cultural similar e também com umas semelhanças étnicas óbvias. Tal esquema estava pensado para lidar com um tipo de pedido de asilo, que podia ser individualizado e tratado caso por caso, pois não era um asilo em massa.²⁹

Nesta conjuntura, devido à necessidade de proteção de diversos indivíduos que, mesmo se encontrando em situação de perseguição - consoante dispunha a Convenção de 1951 -, não eram tutelados pelo Direito Internacional dos Refugiados devido às reservas temporais e geográficas existentes, alguns documentos jurídicos foram sendo confeccionados, em algumas regiões, de modo a ampliar essa abrangência conceitual.

Assim, na região latino-americana, cabe destaque ao tratamento dispensado às pessoas aqui refugiadas, uma vez que, conforme visto, através da Declaração de Cartagena de 1984 -

²⁷ PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: Nadia de Araújo e Guilherme de Assis Almeida (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P. 27-64. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 57

²⁸ Conceito trazido pela Convenção de 1951, em seu artigo 1º, item A-2).

²⁹ Tradução livre. *Apud*. ALMEIDA, Guilherme Assis de. A lei 9.474/97 e a definição ampliada de refugiado: breves considerações. In: ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P. 155-167. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 161.

que fora inspirada na Convenção da OUA de 1969 - houve uma expansão do conceito de refugiado - conhecido como “conceito ampliado” -, ficando assim definido:

a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública³⁰.

Desta forma, tem-se no refúgio um importante mecanismo do Direito Internacional o qual garante proteção aos indivíduos alvos de perseguições - e, como bem lembra Cláudio Finkelstein, “importante notar que o termo ‘proteção’ não se limita à proteção física. Pelo contrário, estende-se ao respeito aos direitos individuais e fundamentais, como Direitos Humanos e Direito Humanitário, incluindo a liberdade ao movimento, o direito à educação e à saúde”³¹.

2.1.2.2 Asilo

Conforme mencionado anteriormente, o ato de acolhida, de concessão de asilo à pessoa perseguida em seu Estado de origem data de milênios atrás, contudo, foi somente “a partir do fim do século passado que teve início o desmembramento do gênero ‘asilo’ em duas espécies: ‘asilo político’ e ‘refúgio’”³²; neste sentido, para uma melhor compreensão do próprio mecanismo de refúgio, passa-se, assim, à análise do instituto do asilo.

A respeito da evolução do asilo, ou, como genericamente conhecido, asilo político, cabe destaque às elucidadas palavras de Guido Soares: “deveria tratar-se de uma pessoa perseguida por motivos políticos, inclusive acusado ou condenado por um delito político (e no Direito brasileiro, ainda por *delito de opinião*), cuja qualificação deveria ser dada pelo Estado asilante”³³.

³⁰ Terceira conclusão, da terceira parte, da Declaração de Cartagena de 1984. **Declaração de Cartagena de 1984**. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 20 mar. 2018.

³¹ FINKELSTEIN, Cláudio. A construção dos direitos humanos como *jus cogens* no plano internacional e a questão dos refugiados. In: PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. P. 447-472. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. P. 469.

³² ANDRADE, José Henrique Fischel de. Breve reconstituição histórica da tradição que culminou na proteção internacional dos refugiados. In: Nadia de Araújo e Guilherme Assis de Almeida (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: Uma Perspectiva Brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 113.

³³ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**, v.1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. P. 377.

Assim, conforme o asilo político foi se positivando, delineou-se dois aspectos do mesmo: asilo diplomático e asilo territorial.

Tem-se o asilo diplomático como a primeira forma de asilo costumeiramente aceita, de forma que se baseia “no respeito à inviolabilidade dos locais da missão diplomática e na manifestação inequívoca de vontade do Estado asilante em conceder o asilo a um indivíduo procurado pelas autoridades do Estado onde elas estavam sediadas”³⁴. Ou seja, o asilo diplomático é aquele concedido pela embaixada do Estado asilante ainda em território estrangeiro, através de um “salvo-conduto” ou documento equivalente que possibilite ao asilado sair da missão diplomática e ir para o território do país que lhe concedeu o asilo.

Nas palavras de Francisco Rezek, o asilo diplomático é “uma forma provisória do asilo político, só praticada na América Latina, onde surgiu como instituição costumeira no século XIX, e onde se viu versar em alguns textos convencionais a partir de 1928”³⁵.

Neste viés, como bem lembrado por Rezek, é importante realçar que tal forma de asilo (diplomático) somente se encontra positivada no continente latino-americano, pois, fora deste território, o instituto do asilo em sua forma diplomática é objeto de controvérsias³⁶ - em que pese tal prática ser costumeiramente aceita e empregada por alguns países, o instituto do asilo foi substancializado somente em sua forma “territorial”, conforme regulado pela Assembleia Geral da ONU através da Declaração sobre Asilo Territorial de 1967³⁷.

Ademais, também cabe destacar que a concessão do asilo diplomático não implica, necessariamente, na concessão do asilo territorial, uma vez que esse deve ser requerido no território, local de jurisdição, do Estado solicitado.

Desta forma, o asilo territorial configura-se através da situação em que “um indivíduo nacional de um Estado, para fugir das autoridades que o perseguem, atravessar as fronteiras de outro Estado, de modo urgente, e buscar refúgio no território deste”³⁸. Isto é, asilo territorial é aquele solicitado e concedido ao indivíduo que se encontra dentro do território do Estado asilante e, quando concedido, fica sob seu abrigo com as devidas garantias.

³⁴ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**, v.1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. P. 375.

³⁵ REZEK, José Francisco. **Direito internacional público. Curso elementar**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2002. P. 20.

³⁶ PENTEADO, Fernando Martinho de Barros. Asilo Político: Aspectos Históricos e Regime Jurídico. In PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. P. 579-598. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. P. 592

³⁷ ONU. **Declaração sobre Asilo Territorial de 1967**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1lidas/declaracao-sobre-asilo-territorial.html>> Acesso em: 20 mar. 2018

³⁸ SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de direito internacional público**, v.1. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2004. P. 376.

Nota-se, por fim, que ambos segmentos do asilo político tem a discricionariedade, a faculdade do Estado em conceder-lhe ou não ao requerente. Não é, portanto, um direito subjetivo a que faz jus o indivíduo perseguido, não existem normas que prevêm a concessão automática do asilo, tanto diplomático quanto territorial, ao indivíduo apenas pelo fato de existir uma situação de urgência em seu país de origem ou mesmo se nele estiver sendo perseguido.

Nas palavras de Celso Mello, autor que considera o instituto do asilo, previsto na Constituição brasileira, uma norma programática, “o asilo é um direito do Estado e não do indivíduo (...), é, ainda, uma manifestação da soberania em detrimento dos direitos do homem”³⁹.

Isso posto, é neste sentido que os institutos do asilo e do refúgio em mais se diferem, pois, enquanto o asilo é uma faculdade do Estado asilante, o refúgio é um direito do refugiado. Entretanto, em que pese tal distinção, é importante notar que, conforme visto, ambos institutos possuem uma essência comum, qual seja o objetivo fundamental de proteção do ser humano, de forma que suas diferenças, ainda que necessárias para a devida regularização e proteção dos indivíduos expostos a estas situações de vulnerabilidade, não implicam em dificuldades, mas, sim, em uma complementariedade.

Demonstrando-se, portanto, a necessidade de harmonização entre os sistemas universais e regionais de proteção dos direitos humanos, bem como entre os institutos destinados a essa proteção, uma vez que todos objetivam o mesmo propósito⁴⁰.

2.1.2.2 Deslocamento interno

Diferentemente das pessoas refugiadas - que deixaram seu Estado devido às perseguições e fundado temor que sofriam -, os deslocados internos são aqueles que não chegaram a cruzar a fronteira de seu país; ou seja, são todas aquelas pessoas que foram forçadas a fugir de suas casas e lares, mas que permaneceram dentro da fronteira de seus próprios países e, por logo, sob sua jurisdição.

Atualmente, estima-se que há no mundo mais de 40 milhões de deslocados internos - o maior número já registrado na história⁴¹.

³⁹ MELLO, Celso Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994. P. 152.

⁴⁰ PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: Nadia de Araújo e Guilherme de Assis Almeida (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P. 27-64. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 59.

Entretanto, ao contrário dos refugiados e asilados, os deslocados internos não são tutelados por nenhum tratado universal específico. Sendo assim, sua proteção se dá através de um conjunto normativo - seja através da legislação nacional de seu país, do Direito Internacional dos Direitos Humanos e, se for o caso, pelo Direito Internacional Humanitário⁴²

A Convenção da União Africana para a Proteção e a Assistência de Deslocados Internos na África (Convenção de Kampala), de 2012, foi o primeiro tratado internacional estritamente voltado à questão da proteção e assistência dos deslocados internos.

No âmbito mundial, cabe destaque aos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos das Nações Unidas, de 1998. Trata-se de um documento de extrema importância para os deslocados internos, pois, em que pese não ser vinculante, esses princípios refletem as necessidades desses indivíduos, de modo que é um instrumento que definiu “um marco internacional para a proteção dessa categoria de pessoas durante todas as etapas do deslocamento, incluindo o retorno, o reassentamento e a reintegração”⁴³.

De acordo com esses Princípios, os deslocados internos

são pessoas, ou grupos de pessoas, forçadas ou obrigadas a fugir ou abandonar as suas casas ou seus locais de residência habituais, particularmente em consequência de, ou com vista a evitar, os efeitos dos conflitos armados, situações de violência generalizada, violações dos direitos humanos ou calamidades humanas ou naturais, e que não tenham atravessado uma fronteira internacionalmente reconhecida de um Estado.⁴⁴

Neste contexto, da mesma forma que não existem normas vinculantes de proteção aos deslocados internos, também não há uma agência específica para esta questão. Assim,

Levando em conta tal lacuna, a ONU requereu, em 2005, ao Inter-Agency Standing Committee (IASC), que se desenvolvesse uma forma estratégica capaz de dar amparo protetivo aos deslocados internos. A partir desta solicitação, o IASC propôs uma abordagem conjunta de agências que o compõem, distribuindo as competências quanto à proteção e assistência aos deslocados internos conforme a área de atuação

⁴¹ ACNUR. **Deslocamento forçado atinge recorde global e afeta 65,3 milhões de pessoas**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acnur-deslocamento-forcado-atinge-recorde-global-e-afeta-653-milhoes-de-pessoas/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

⁴² O Direito Internacional Humanitário destina-se a proteger pessoas e bens atingidos, de algum modo, por conflitos armados; sendo assim, pode-se dizer que “o DIH é um conjunto de normas internacionais, convencionais e consuetudinárias, destinadas a resolver problemas causados diretamente por conflitos armados internacionais e não internacionais”. ICRC. **Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: analogias e diferenças**. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5yblf.htm>> Acesso em: 15 abr. 2018

⁴³ ICRC. **Como o DIH protege os refugiados e os deslocados internos?**. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/document/como-o-dih-protege-os-refugiados-e-os-deslocados-internos>> Acesso em: 15 abr. 2018

⁴⁴ Conceito disposto no segundo parágrafo da introdução dos Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos. ACNUR. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos de 1998**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientados_relativos_aos_deslocados_internos_1998.pdf?view=1> Acesso em: 15 abr. 2018.

de cada órgão. Ao ACNUR foi dada a responsabilidade de proteção aos deslocados internos, em que pese esta categoria não estar inicialmente sob o amparo do mandato desta agência.⁴⁵

Desta forma, a competência para cuidar da questão dos deslocados internos vem sendo constantemente estendida, quando não empurrada, ao ACNUR⁴⁶, de modo que a tutela jurídica normativa em quase nada tem avançado.

Entretanto, consoante os dados apontados anteriormente, a existência deste grande número de deslocados internos não pode mais ser ignorada pela comunidade internacional. Foi considerando tamanha amplitude do problema e a necessidade de uma solução efetiva que Kofi Annan, Secretário Geral da ONU à época, prescreveu que o deslocamento interno:

emergiu como uma das grandes tragédias humanas de nosso tempo. Também criou um desafio sem precedentes para que a comunidade internacional encontre maneiras de responder o que é essencialmente uma crise interna (...). A proteção deve ser prioritária para a resposta internacional e a assistência deve ser fornecida de uma forma abrangente que reúna os componentes humanitários, de direitos humanos e de desenvolvimento das Nações Unidas.⁴⁷

Por fim, é preciso destacar que a situação dos deslocados internos seria uma problemática de proporções muito menores se as normas do Direito Internacional Humanitário fossem respeitadas, uma vez que esse preceitua a proibição de ataques diretos ou indiscriminados contra civis e seus bens; do abandono da população civil de modo a deixá-la morrendo de fome ou destruir bens indispensáveis para sua sobrevivência; de punições coletivas, como a destruição de moradias; e de obrigar os civis a abandonarem suas residências, com exceção se houver necessidade para garantir sua segurança ou por motivos militares incontestáveis⁴⁸.

Isso posto, tem-se que, atualmente, o grande desafio da comunidade internacional - além da elaboração de um documento jurídico vinculante - é o fortalecimento da eficácia institucional dos Estados, de sua ordem interna, de modo a se incorporar os Princípios

⁴⁵ DUTRA, Cristiane Feldmann. **Além do Haiti: uma análise da imigração haitiana para o Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 138

⁴⁶ Destaca-se, aqui, a conclusão n. 75, de 1994, do comitê executivo do ACNUR que incita a agência e as Nações à proceder com medidas de proteção dos deslocados internos. Antes desta conclusão, muitas outras vieram neste mesmo sentido, como, por exemplo, as conclusões n. 68, n. 71 e n. 74

⁴⁷ Tradução livre de: "Internal displacement has emerged as one of the great human tragedies of our time. It has also created an unprecedented challenge for the international community to find ways to respond to what is essentially an internal crisis (...). Protection should be central to the international response and assistance should be provided in a comprehensive way that brings together the humanitarian, human rights, and development components of the United Nations". ANNAN, Kofi, Prefácio. In COHEN, Roberta; DENG, Francis M. **Masses in flight: the global crises in internal displacement**. Washington: Brookings Institution Press, 1999. P. 10.

⁴⁸ ICRC. **Como o DIH protege os refugiados e os deslocados internos?**. Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/document/como-o-dih-protege-os-refugiados-e-os-deslocados-internos>> Acesso em: 15 abr. 2018

Orientadores relativos aos Deslocados Internos em suas legislações nacionais e, conseqüentemente, forçar as autoridades locais a implementarem tal instrumento⁴⁹.

2.2 A PROTEÇÃO INTERNACIONAL DOS REFUGIADOS

A proteção internacional aos refugiados se dá, principalmente, através dos Estados e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, de tal forma que aqueles, através da Convenção de 1951, têm o dever de cooperação com o ACNUR^{50[1]}, pois, sendo esse um órgão da ONU, o mesmo não possui território.

Por sua vez, a Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, juntamente com o Protocolo de Nova Iorque, de 1967, compõe, atualmente, o documento jurídico internacional de maior importância para o Direito Internacional dos Refugiados, uma vez ser o único que rege no âmbito mundial e que, ao mesmo tempo, é vinculante aos seus signatários.

Desta forma, tem-se que a proteção internacional dos refugiados se dá através da cooperação internacional e da solidariedade, pregados pela Convenção de 1951, de modo que os Estados devem contribuir com o encargo do Comissariado de fiscalizar a aplicação das convenções internacionais referentes à proteção dos refugiados e, principalmente, do referido documento.

Ademais, levando-se em consideração que as constantes e crescentes migrações forçadas abrangem uma dimensão internacional de movimentação entre as fronteiras dos países, constata-se que as medidas unilaterais aplicadas pelos Estados não se sustentam e se apresentam como inadequadas para a busca de solução para a questão dos refugiados. Sendo, portanto, de extrema importância a existência de documentos internacionais que versem sobre o assunto, bem como de um organismo que não esteja limitado por suas fronteiras.

2.2.1 A Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967

⁴⁹ DUTRA, Cristiane Feldmann. **Além do Haiti: uma análise da imigração haitiana para o Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. P. 139

⁵⁰ O princípio da cooperação está, por duas vezes, previsto na Convenção de 1951. A primeira delas é trazida por seu preâmbulo, o qual preconiza: “Notando que o Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados tem a incumbência de zelar pela aplicação das convenções internacionais que assegurem a proteção dos refugiados, e reconhecendo que a coordenação efetiva das medidas tomadas para resolver este problema dependerá da cooperação dos Estados com o Alto Comissário”. Posteriormente, em seu artigo 35, item I, também está disposto: “Os Estados Contratantes se comprometem a cooperar com o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, ou qualquer outra instituição das Nações Unidas que lhe suceda, no exercício das suas funções e em particular para facilitar a sua tarefa de supervisionar a aplicação das disposições desta Convenção”.

Aprovada pela Conferência das Nações Unidas de Plenipotenciários sobre o Estatuto dos Refugiados e Apátridas⁵¹ sete meses após a sua realização, a Convenção de 1951 contou com 41 votos a seu favor, 5 contra e 10 abstenções⁵².

Em que pese a aprovação da Convenção pela grande maioria dos membros, o processo de elaboração do seu texto não foi fácil e ficou marcado por diversas divergências político-ideológicas entre os Estados-membros da Organização.

A respeito do processo de elaboração do documento até a sua vigência no Direito Internacional, pode-se dividi-lo em quatro fases: sua proposição; a elaboração preliminar do texto através do Comitê *ad hoc* sobre Pessoas Apátridas e Relacionadas, do Conselho Econômico e Social; a aprovação pela Assembleia Geral; e, por fim, a aprovação pela Conferência da ONU de Plenipotenciários.

Conforme mencionado, muitas foram as divergências pontuadas pelos países, desta forma, já na primeira fase, quando da propositura da Convenção, o projeto deparou-se com seu primeiro empecilho: o objeto. A priori, consoante posição da própria ONU, o documento deveria versar sobre todas as pessoas desprovidas de proteção estatal, tanto de direito, como de fato - ou seja, apátridas e refugiados -, entretanto, tal moção foi rejeitada, com apoio dos Estados Unidos e da França, pelo Comitê do Conselho Econômico, de forma que ficou decidido pela abrangência somente da questão dos refugiados⁵³.

Após, o embate travado se deu em torno do conceito de refugiado que trazia a carta internacional, pois, enquanto “os Estados Unidos eram favoráveis a uma definição estreita, tendo em vista as conseqüentes obrigações legais que uma definição alargada iria impor (...), os Estados da Europa Ocidental defendiam uma definição alargada”⁵⁴.

Desta forma, o texto final da Convenção chegou à fórmula de que refugiado é a pessoa que, em consequência dos fatos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951, na Europa ou fora dela, por receio de perseguição, sob o pretexto de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política, não pode ou não quer, devido àquele receio, ser protegida por esse país,

⁵¹ Convocada através da Resolução n. 429 da Assembléia Geral das Nações Unidas, de 14 de dezembro de 1950, a Conferência foi realizada em Genebra de 2 a 25 de Julho de 1951 e, posteriormente, foi aberta para assinatura em 28 de Julho e entrou em vigor a 22 de Abril de 1954.

⁵² JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 83.

⁵³ Ibidem. P. 83-84.

⁵⁴ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P. 25.

ou, ainda, não tendo nacionalidade ou estando fora do país onde possuía residência habitual, devido aos acontecimentos, não pode ou não quer retornar a ele⁵⁵.

Neste sentido, Liliana Jubilut explica:

A palavra *queira* foi colocada na convenção tendo-se em mente a situação dos judeus: em função das atrocidades cometidas contra eles na Segunda Guerra Mundial, entendeu-se que mesmo que pudessem voltar para seus Estados, muitos não gostariam de fazê-lo, o que seria compreensível, e que a comunidade internacional deveria respeitar tal desejo e não forçá-los a regressar para um local que poderia ser uma recordação constante dos horrores que sofreram.⁵⁶

Através do conceito de refugiado trazido pela Convenção de 1951, observa-se que a mesma trouxe duas cláusulas de reserva de adoção: temporal e geográfica.

Com relação à reserva temporal, a Convenção foi clara ao impor a condição de sua aplicação somente às pessoas que se tornaram refugiadas em decorrência dos acontecimentos que ocorreram antes do dia 1º de janeiro de 1951, não tutelando, portanto, demais indivíduos, não importando se, sob outros aspectos, os mesmos se enquadrassem na definição de refugiado.

No que tange à reserva geográfica, o documento trouxe como uma faculdade dos Estados, de modo que os países signatários poderiam ou não adotá-la⁵⁷. Em caso de optar-se pela imposição desta cláusula, a extensão do conceito de refugiado delimitava-se somente para aqueles refugiados advindos do continente europeu⁵⁸. Ressalta-se que essa reserva foi uma consequência da pressão imposta pelos Estados europeus que se sentiam prejudicados com o grande número de refugiados em seu continente e, assim, desejavam que houvesse uma redistribuição deste contingente - desejo o qual, porém, seria de difícil realização no caso de inclusão de refugiados advindos de outras regiões.

Entretanto, em que pese as reservas trazidas pela Convenção, a maior crítica acerca do documento recai no conceito do direito de asilo *lato sensu*⁵⁹, uma vez que o referido

⁵⁵ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

⁵⁶ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 84

⁵⁷ Vinte e cinco Estados signatários optaram pela adoção da reserva geográfica, incluindo o Brasil.

⁵⁸ Consoante termos do artigo 1º, B. 1), itens “a” e “b” da Convenção de 1951. BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

⁵⁹ Convalidado no artigo 14 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o qual prescreve: “1. Todo ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar asilo em outros países”. ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm> Acesso em: 18 abr. 2018.

documento apenas menciona o instituto e não o define propriamente. Por conseguinte, ao não consagrá-lo em suas linhas, “a Convenção de 51 não possibilita a renovação desta definição para incluir a obrigação de conceder asilo, como faz a Convenção Americana de Direitos Humanos (1948)”⁶⁰ - tal fato, inclusive, reflete o desejo dos Estados em resguardarem sua soberania, a qual, na época, era vista como um princípio absoluto e quase inviolável do Direito Internacional, de forma que, assim, como um resquício deste pensamento, o direito de asilo permanece como uma faculdade dos governos até os dias de hoje.

Por fim, há de se ressaltar que não somente críticas são devidas à Convenção, uma vez que, ao mesmo tempo em que trouxe um conceito-base para o instituto do refúgio, também trouxe diversas disposições importantes para o Direito Internacional dos Refugiados, a exemplo do princípio do *non-refoulement*⁶¹ e das regras sobre trabalho e documentos para identificação destes indivíduos. Ainda, o documento também suscita a cooperação internacional por parte dos Estados, visto que a real proteção dos refugiados se dá dentro de seus territórios.⁶²

Além disso, levando-se em consideração as limitações impostas na redação da Convenção de 1951 em detrimento dos novos grupos de refugiados - que não se enquadravam no conceito daquele documento devido à sua definição restritiva - que continuavam a surgir e a se multiplicar, sobreveio o Protocolo de 1967⁶³.

O Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, em que pese ser um instrumento jurídico independente - tanto que algumas nações optaram por apenas ratificar este documento -, está intrinsecamente ligado à Convenção de 1951, visto que, além de retirar a limitação geográfica e temporal nela disposta, ainda vincula seus Estados signatários a aplicarem os artigos 2 a 34 da Convenção de 1951. Assim,

aderir unicamente ao Protocolo é o bastante para que a maior parte das disposições da Convenção se torne aplicável ao Estado aderente. No entanto, muitos Estados preferiram ratificar a Convenção e o Protocolo, reforçando assim a autoridade dos dois instrumentos como base do direito internacional relativo aos refugiados.⁶⁴

⁶⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 85

⁶¹ “Princípio da não-devolução”, será melhor aprofundado em tópico posterior, destarte, trata-se do direito do indivíduo em não ser mandado de volta para seu território, onde estaria exposto à perseguição e demais violações dos direitos humanos, contra a sua vontade.

⁶² JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 86-87

⁶³ O Protocolo de 1967 contou com 91 votos a favor, nenhum contra e 15 abstenções. Sua aprovação se deu através da Resolução 2198 (XXI) em reunião plenária da Assembleia Geral da ONU realizada em 16 de dezembro de 1966. O documento entrou em 4 de outubro de 1967.

⁶⁴ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P. 55

Desta forma, atualmente, a Convenção de 1951, em conjunto com o Protocolo de 1967, é o documento normativo mais importante para o Direito Internacional dos Refugiados, visto que, apesar da existência de alguns relevantes documentos regionais - a exemplo da Convenção da OUA de 1969, e da Declaração de Cartagena de 1984 -, este ainda é o único documento que abrange a esfera universal.

2.2.1.1 O princípio do *non-refoulement*

O princípio do *non-refoulement* nada mais é do que um não-dever do Estado, de forma que este não deve obrigar o indivíduo a retornar para um país onde está, ou poderá estar, desprotegido e sujeito à perseguição. Desta forma, a ordem de não-devolução é um importante mecanismo de proteção ao indivíduo que solicita o refúgio.

Consoante elucida José Filho:

(...) o *refoulement*, não é princípio jurídico que detém aplicabilidade somente no território nacional, mas seu alcance transpassa fronteiras e permanece mesmo em áreas internacionais. Assim, o termo edifica-se no princípio jurídico segundo o qual o Estado encontra-se impedido em entregar um refugiado a outro Estado que o persiga, abrangendo a proibição do Estado em repelir o refugiado que em seu território busca proteção. Na vigência do princípio, resta proibida a repulsa ou rechaço do refugiado em direção ao Estado que o persegue.⁶⁵

Atualmente, o princípio do *non-refoulement* é mundialmente respeitado, mesmo por países que não estão obrigados por documentos e tratados internacionais, isso se deve ao fato de que tal regra - ainda que entendida como consuetudinária para alguns - é tida no âmbito do Direito Internacional como *jus cogens*⁶⁶. Entretanto, em que pese esta ser a regra nos dias de hoje, nem sempre foi assim praticado.

Era frequente, antigamente, a celebração de acordos entre Estados para a troca mútua de indivíduos tido como dissidentes e traidores em seus territórios. Foi somente no século

⁶⁵ FILHO, José Francisco Sieber Luz. *Non-refoulement: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado*. In: Nadia de Araújo e Guilherme de Assis Almeida (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P. 177-210. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 184

⁶⁶ Trata-se de um norma imperativa do Direito Internacional, a qual não pode ser derogada pela simples vontade de um Estado. Conforme texto dos artigos 53 e 64 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 1969, tem-se: “Artigo 53. (...) Para os fins da presente Convenção, uma norma imperativa de Direito Internacional geral é uma norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza. Artigo 64. Se sobrevier uma nova norma imperativa de Direito Internacional geral, qualquer tratado existente que estiver em conflito com essa norma torna-se nulo e extingue-se”.

XIX, juntamente com o conceito de refúgio, que, timidamente, a não-devolução dessas pessoas passou a ser discutida na seara internacional, de modo que a Convenção Internacional relativa ao Estatuto Internacional do Refugiado, de 1933, foi o primeiro documento a instituir o princípio do *non-refoulement*⁶⁷. A Convenção, porém, foi ratificada por apenas oito países e, não obstante, também sofreu uma série de reservas - por motivos de segurança nacional ou ordem pública, medidas administrativas, ou até mesmo a qualificação dos refugiados em quais poderiam e quais não poderiam ser expulsos - no que tange à proibição de expulsão dos refugiados⁶⁸.

Este cenário de inúmeras ressalvas à regra da não-devolução somente começou a mudar após a Segunda Guerra Mundial. Foi, então, com o advento da Convenção de 1951 que o princípio do *non-refoulement* se viu consagrado como um dos princípios fundamentais do Direito Internacional dos Refugiados⁶⁹, uma vez que o referido documento prescreve, em seu artigo 33:

Art. 33 - Proibição de expulsão ou de rechaço

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas.⁷⁰

Desta forma, consoante explica Bruna Vieira, o termo “sua vida ou a sua liberdade” preconizado no artigo supracitado, deve ser interpretado de modo a abranger as situações em que o indivíduo que procura proteção tem um justo temor de ser perseguido, ou corre um perigo concreto de ser submetido à tortura ou a qualquer outro tratamento cruel⁷¹, ferindo-lhe, completamente, os direitos humanos.

⁶⁷ VIEIRA DE PAULA, Bruna. O Princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 7, p. 51-68, jul. 2016. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>>. Acesso em: 27 abr. 2018. P. 53

⁶⁸ FILHO, José Francisco Sieber Luz. *Non-refoulement*: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: Nadia de Araújo e Guilherme de Assis Almeida (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P. 177-210. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 184-185

⁶⁹ Ibidem. P. 187-189

⁷⁰ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

⁷¹ VIEIRA DE PAULA, Bruna. O Princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 7, p. 51-68, jul. 2016. ISSN 1677-1419. Disponível em: <<http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>>. Acesso em: 27 abr. 2018. P. 54

Percebe-se, assim, que o princípio da “não-devolução” é extremamente necessário para o indivíduo refugiado, uma vez que o próprio pedido de refúgio decorre de uma violação dos direitos humanos por seu país de origem⁷².

Desta forma, pode-se dizer que esta norma *jus cogens* nada mais é do que a confirmação e restauração da cidadania do indivíduo refugiado - cidadania essa que não está necessariamente atrelada à uma nação específica, mas, que deve ser entendida como uma cidadania mundial, de modo que a pessoa cidadã merece, portanto, ter respeitada a sua dignidade.

2.2.2 O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR

Consoante já mencionado em um primeiro momento deste trabalho, tem-se que o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados surgiu mediante necessidade de uma instituição voltada às questões do refugiados, uma vez que o mundo - no contexto pós guerra - enfrentava “um endurecimento da Guerra Fria que iria dominar as relações internacionais nos próximos 40 anos”⁷³.

Assim, não há como negar que as tensões político-ideológicas que pairavam sobre os países naquela época em muito influenciaram as negociações para a instituição de um novo órgão das Nações Unidas para a tutela dos refugiados - entidade esta que viria a substituir a OIR, conforme já visto.

Neste contexto de animosidade entre as nações, destaca-se que

a União Soviética, juntamente com os seus Estados satélites, boicotaram muitas das negociações. (...) Os Estados Unidos pretendiam um organismo bem definido, temporário, que requeresse pouco financiamento e com objetivos limitados, designadamente a proteção dos refugiados da OIR até à sua reinstalação permanente. Desejavam, especificamente, que fosse negado ao novo órgão um desempenho em operações de emergência, privando-o da assistência da Assembleia Geral e negando-lhe o direito de angariar contribuições voluntárias. Ao invés, os países da Europa Ocidental, que tiveram de aguentar o peso do encargo dos refugiados, juntamente com o Paquistão e a Índia, que acolheram milhões de refugiados após a divisão da Índia em 1947, eram favoráveis a uma agência de refugiados forte, permanente e polivalente. Defendiam um Alto Comissário independente com a capacidade de angariar fundos e de os redistribuir a favor dos refugiados.⁷⁴

⁷² FILHO, José Francisco Sieber Luz. *Non-refoulement*: breves considerações sobre o limite jurídico à saída compulsória do refugiado. In: Nadia de Araújo e Guilherme de Assis Almeida (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P. 177-210. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 182

⁷³ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P 19.

⁷⁴ Ibidem.

Isso posto, mesmo com algumas divergências ainda em pauta, finalmente, em dezembro de 1949, a Assembleia Geral da ONU decidiu pela criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - que foi concebido como um órgão subsidiário das Nações Unidas⁷⁵, consoante permissão do artigo 22 da Carta da ONU⁷⁶, porém, não submetido ao Secretariado-Geral⁷⁷; e que, ainda, tinha a previsão de duração de suas atividades por apenas três anos⁷⁸.

Inicialmente, o ACNUR possuía muitos entraves para a sua atuação no âmbito internacional, uma vez que, com o baixo orçamento - que não passava de trezentos mil dólares -, se via constantemente envidando esforços para angariar fundos que lhe oferecessem o mínimo financiamento. Aos poucos a situação foi melhorando e em 1954, criou-se o Fundo das Nações Unidas para os Refugiados (UNREF), com isso, grandes potências que anteriormente se negavam a contribuir financeiramente com o órgão, passaram a apoiá-lo:

Os Estados Unidos contribuíram para este fundo, tendo anteriormente recusado financiar o ACNUR devido à decisão tomada pelo Congresso dos EUA, em 1950, de vetar a afetação de fundos norte-americanos destinados a qualquer organização internacional a operar atrás da Cortina de Ferro. A rígida oposição inicial da União Soviética ao ACNUR começou também a mudar em meados dos anos 50. Nessa altura, a Guerra Fria tinha se espalhado muito para além das fronteiras da Europa e novos países influenciavam o trabalho das Nações Unidas. A União Soviética contribuiu facilitando a admissão às Nações Unidas de vários países em vias de desenvolvimento, e estes países reconheciam agora a potencial utilidade do ACNUR para os seus próprios problemas de refugiados.⁷⁹

Cinco anos após a instituição do UNREF, e dez anos após a sua concepção, em dezembro de 1959, adotado pela Assembleia Geral, sobreveio o Estatuto do ACNUR⁸⁰, cuja redação foi claramente influenciada pelos anseios dos países ocidentais, principalmente pelos Estados Unidos, em detrimento dos desejos dos países orientais.

⁷⁵ A ONU possui três tipos de órgãos subsidiários: os fundos, a exemplo do UNICEF (Fundo das Nações Unidas para a Infância); os comissariados, a exemplo do ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados); e os programas, como o PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento).

⁷⁶ O artigo 22 da Carta das Nações Unidas prescreve: “Artigo 22. A Assembléia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho de suas funções”. BRASIL. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm> Acesso em: 23 abr. 2018

⁷⁷ Ou seja, em que pese ser diretamente vinculado às Nações Unidas e de ter que respeitar as diretrizes da Assembleia Geral e do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), o Alto Comissariado atua de forma independente.

⁷⁸ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 84

⁷⁹ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P 24

⁸⁰ ACNUR. **Estatuto do ACNUR. Resolução 428 (V) da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 14 de Dezembro de 1950**. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR> Acesso em: 23 abr. 2018

Consoante tal Estatuto, duas são as vertentes de suas funções primordiais, quais sejam, a oportunização de proteção internacional aos refugiados, e a busca de soluções permanentes para essa problemática⁸¹.

Ainda, o referido documento também prevê, em seu artigo 2º, que “o trabalho do Alto Comissariado terá um caráter totalmente apolítico; será humanitário e social e, como regra geral, estará relacionado com grupos e categorias de refugiados” - essa caracterização, porém, do ACNUR como sendo um órgão “totalmente apolítico” gerou vários debates e contrapontos acerca dos fatos: se este, na prática, possuía ou não uma natureza apolítica. Neste sentido,

muitos funcionários do ACNUR afirmam ter sido a ênfase colocada na natureza apolítica do trabalho do Alto Comissariado que permitiu que a Organização operasse durante a época tensa da Guerra Fria e em situações subsequentes de conflito armado. Outros observadores defendem que, embora essa distinção se revelasse útil de muitas maneiras, tratou-se desde o início de algo um tanto ilusório, invocado sobretudo para atenuar os graves efeitos da bipolarização no início dos anos 50 e para evitar uma total paralisia das Nações Unidas na resolução dos problemas dos refugiados da época. Alguns analistas têm também argumentado que, sendo o ACNUR um órgão subsidiário da ONU, sujeito ao controle formal da Assembleia Geral, nunca pode ser inteiramente independente dos órgãos políticos das Nações Unidas.⁸²

Em que pese o constante debate acerca de sua posição política, não há como negar o importante trabalho realizado pelo ACNUR ao longo dos anos. Desde a sua criação, o Comissariado já ajudou mais de 50 milhões de pessoas, de modo que possui hoje o *status* como sendo uma das principais organizações humanitárias do mundo, tendo ganhado, ainda, por duas vezes - nos anos de 1954 e de 1981 - o Prêmio Nobel da Paz⁸³.

Atualmente, o Alto Comissariado não mais se limita à proteção apenas dos refugiados, “com a evolução deste tema, passaram também a ser atendidas as pessoas deslocadas e outras pessoas denominadas ‘de interesse do ACNUR’, que estão em situações análogas às dos refugiados, como os mencionados deslocados internos e os apátridas, por exemplo”⁸⁴.

⁸¹ Tais funções basilares estão dispostas já no artigo 1º do Estatuto do do ACNUR: “O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, atuando sob a autoridade da Assembléia Geral, assumirá a função de proporcionar proteção internacional, sob os auspícios das Nações Unidas, aos refugiados que se enquadrem nas condições previstas no presente Estatuto, e de encontrar soluções permanentes para o problema dos refugiados, prestando assistência aos governos e, com o consentimento de tais governos, prestando assistência também a organizações privadas, a fim de facilitar a repatriação voluntária de tais refugiados ou a sua integração no seio de novas comunidades nacionais”.

⁸² ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Almada, Portugal: Artes Gráficas, 2000. P 22

⁸³ ACNUR. **Breve histórico do ACNUR**. Disponível em: <<http://www.acnur.org/t3/index.php?id=244>> Acesso em: 21 abr. 2018

⁸⁴ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 153

Desta forma, levando em consideração suas funções basilares aqui já mencionadas, o órgão trabalha com três principais soluções - que serão melhor trabalhadas a seguir -, quais sejam, a integração local, o repatriamento voluntário e o reassentamento.

2.2.2.1 As políticas de integração local, repatriamento voluntário e reassentamento

Visando atender às funções dispostas no artigo 1º de seu Estatuto, o ACNUR dedica-se à busca de soluções permanente para a questão dos refugiados através da execução de três políticas, a serem adotadas de acordo com as circunstâncias. Assim, encontrando-se o indivíduo em território de outro país, três são as situações que podem ocorrer: ser acolhido por aquele país e obter refúgio; ser mandado de volta, voluntariamente, à sua terra natal ou país em que possuía residência habitual; ou, ser enviado a um terceiro país.

Na primeira situação, tem-se a efetivação da integração social, a qual consiste “na adaptação do refugiado à sociedade do Estado que o acolheu e lhe concedeu refúgio”⁸⁵, de modo que o ACNUR orienta e colabora com o país de acolhida para a promoção desta inserção na comunidade local.

No segundo contexto, tem-se a estratégia do repatriamento voluntário - “atualmente vista como a ideal, uma vez que não priva o indivíduo de sua origem e, com isso, torna o processo de efetivação de sua cidadania menos traumático”⁸⁶. Desta forma, esta solução é altamente incentivada pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados junto dos países de origem e de refúgio.

Por fim, a terceira estratégia utilizada pelo ACNUR é a do reassentamento, a qual se trata da inserção do refugiado em um outro país que não aquele onde se encontra, ou seja, em um terceiro Estado. Assim, são reassentados aqueles refugiados que “não podem permanecer no Estado que lhe reconheceu o status de refugiado e tentam integrar-se em outro território, com o auxílio do ACNUR, que proporciona tanto os aspectos financeiros como faz a interlocução política entre os Estados para tal”⁸⁷. Esta solução é aplicada quando da ocorrência de dificuldades para a integração social do refugiado - quando, por exemplo, a integridade física do indivíduo corre perigo naquele país (de acolhida).

Neste contexto, é importante ressaltar a evolução das políticas utilizadas pelo ACNUR para a solução da questão dos refugiados, uma vez que, durante o período pós-guerra, a

⁸⁵ JUBILUT, Liliana Lyrá. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 154.

⁸⁶ Ibidem.

⁸⁷ Ibidem.

estratégia que se prevalecia era a do reassentamento dos refugiados. Enquanto atualmente, conforme visto, a preferência é pelo repatriamento do indivíduo.

Entretanto, tal prática é um pouco controversa, pois, enquanto alguns afirmam que a estratégia do repatriamento é a melhor opção para o refugiado - tendo em vista as dificuldades de adaptação do ser humano em culturas, por vezes, muito diferente das suas, e o seu sentimento de retorno ao lar -, outros afirmam que esta estratégia prosperou devido ao fechamento das fronteiras dos Estados desenvolvidos.

Destarte, independentemente da motivação a que se levou o ACNUR a optar pelas três soluções, é importante ressaltar que, sendo os refugiados o alvo dessas estratégias, suas vontades devem ser levadas em consideração, de tal forma que o repatriamento, por exemplo, somente pode ser colocado em prática se voluntariamente aceito pelo indivíduo repatriado.

Outra questão a ser destacada, é o fato de que a política de repatriamento levanta um novo debate no âmbito do Direito Internacional, pois, uma vez que o indivíduo retorna para o seu país de origem, o mesmo retornará a estar protegido pelas leis nacionais. Sendo assim, conforme aponta Jubilut, “é indispensável que ele entenda tal situação, uma vez que em função da repatriação a sua condição de refugiado cessará”⁸⁸.

Desta forma, tem razão Flávia Piovesan quando propõe que a problemática dos refugiados deve ser analisada sob a ótica dos direitos humanos, e aponta a necessidade de harmonização e complementaridade entre os instrumentos existentes, de modo que esses direitos devem ser respeitados em todas as etapas dos processos do refúgio - bem como do asilo -, “sendo necessário abarcar a problemática dos refugiados não apenas a partir do ângulo da proteção, mas também da prevenção e da solução”⁸⁹.

Portanto, as soluções trazidas pelo ACNUR são de extrema importância para tratar do problema desde os seus primórdios, ou seja, eliminando os motivos que o acarretam, e não somente o tratando através de medidas paliativas e atenuantes⁹⁰.

⁸⁸ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 155.

⁸⁹ PIOVESAN, Flávia. O Direito de Asilo e a Proteção Internacional dos Refugiados. In: Nadia de Araújo e Guilherme de Assis Almeida (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. P. 27-64. Rio de Janeiro: Renovar, 2001. P. 61.

⁹⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 155.

3 A PROTEÇÃO AOS REFUGIADOS NO SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

“De nada adianta disciplinar-se a conduta de um Estado no seio de seus pares se esta disciplina não desce ao ponto de origem e de repercussão de suas condutas internacionais: o seu ordenamento jurídico interno”⁹¹.

São com as palavras de João Amorim que se inicia este segundo capítulo, pois, é com este pensamento que aqui será trazida a questão da proteção do refugiado ao contexto nacional, perpassando pelo histórico de como tais direitos se desenvolveram em solos brasileiros, até como eles são tratados e discutidos atualmente, tanto pela via legislativa quanto pela via executiva.

Desta forma, será destacada a forma como a Convenção de 1951, já vista no capítulo anterior, foi incorporada ao ordenamento jurídico interno brasileiro e, principalmente, como o país se consolidou como uma das nações mais avançadas quando se trata do quesito legislativo de proteção aos refugiados, tendo como marco determinante para tal a edição da Lei de Refúgio⁹².

Além disso, também será trazida a questão da criação e atuação do Comitê Nacional para Refugiados - CONARE, tendo em vista ser este o “braço” da ACNUR no Brasil, desempenhando um importante papel no que diz respeito à concessão de refúgio aos indivíduos perseguidos que aqui chegam.

3.1 A HISTÓRIA DO REFÚGIO NO BRASIL

A entrada de imigrantes ao Brasil não encontrava muitos empecilhos até a última década do século XIX. Com a notoriedade, porém, conquistada pelas teses darwinistas, observou-se uma priorização pelo “branqueamento e europeização” da população brasileira - pensamento este constante, inclusive, na primeira Constituição republicana do país, a Constituição de 1891, a qual incentivava a imigração, em especial, daqueles indivíduos mais próximos da cultura latina, como os portugueses, os espanhóis e os italianos⁹³.

⁹¹ AMORIM, João Alberto Alves. Reconhecimento da condição de refugiado no Brasil: a proteção internacional humanitária no Direito brasileiro. *In*: JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menucucci de Oliveira S. (Org.) **Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais**. P. 245-266. São Paulo: Quartier Latin, 2012. P. 245.

⁹² BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

⁹³ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 119-120

Com Revolução de 1930, e a consequente ascensão de Getúlio Vargas ao poder, o então presidente lançou mão de medidas que restringiam a entrada de estrangeiros ao país - consoante se observa através do Decreto n. 19.482/1930, promulgado em dezembro daquele mesmo ano⁹⁴, o qual limitava, pelo período de um ano, a entrada de passageiros estrangeiros advindos na terceira classe⁹⁵; bem como dos Decretos n. 24.215 e 24.258, promulgados em 1934, que criavam cotas para a imigração. Nota-se, assim, conforme elucida César Silva, que “a preocupação era, sobretudo, com o desemprego nas cidades, a desorganização social e a formação étnico-cultural do país”⁹⁶.

Após o primeiro governo de Getúlio Vargas (1937-1945), no comando de Gaspar Dutra, a política migratória brasileira começou, timidamente, a modificar-se. Em razão da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial, o país abriu as fronteiras para alguns grupos de refugiados - os quais, entretanto, somente poderiam ser recepcionados em solo brasileiro após uma seleção prévia do governo⁹⁷.

Tal circunstância se deu devido à então vigência do Decreto n. 7.967, de 1945, que dispunha sobre a imigração e colonização - dando ênfase a uma política imigratória restritiva, consoante observado através da redação de seu artigo 2º, o qual determinava que, quando da chegada de imigrantes, deveria ser levada em consideração a “necessidade de preservar e desenvolver, na composição étnica da população, as características mais convenientes da sua ascendência europeia, assim como a defesa do trabalhador nacional”⁹⁸.

⁹⁴ BRASIL. Decreto n. 19.482 de 12 de Dezembro de 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>> Acesso em: 03 mai. 2018

⁹⁵ Consoante disposições do Decreto n. 19.482/1930: “Art. 1º Fica, pelo prazo de um ano, a contar de 1 de janeiro de 1931, limitada a entrada, no território nacional, de passageiros estrangeiros de terceira classe. Parágrafo único. As autoridades consulares só visarão os passaportes nas seguintes condições: a) quando se tratar de estrangeiros domiciliados no Brasil, portadores de passaportes expedidos pelas autoridades nele acreditadas; b) quando se tratar de estrangeiros cuja vinda tiver sido solicitada pelos interventores federais ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, por exclusiva necessidade dos serviços agrícolas ou atendendo aos “bilhetes de chamada” emitidas por parentes a famílias de agricultores com colocação certa; c) quando se tratar de estrangeiros agricultores, constituídos em famílias regulares, ou artífices introduzidos ou chamados por indivíduos, associações, empresas ou companhias, que satisfizerem a todos os requisitos constantes do art. 6º, § 1º, do decreto número 16.761, de 31 de dezembro de 1924, e respectiva portaria de 30 de junho de 1925. Art. 2º Salvo o disposto no artigo anterior, a nenhum estrangeiro que pretenda, vindo para o Brasil, nele permanecer por mais de 30 dias, será permitida a entrada sem provar que possui, no mínimo, quantia correspondente, em moeda nacional, a dois e três contos de réis, tratando-se, respectivamente, de indivíduos até doze anos e maiores de doze anos de idade. (...)”

⁹⁶ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 121.

⁹⁷ Ibidem. P. 123.

⁹⁸ BRASIL. Decreto n. 7.967, de 27 de agosto de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del7967impressao.htm>. Acesso em: 03 mai. 2018.

Entre os anos de 1947 e 1950, o Brasil presenciou um movimento de abertura da América Latina, através de acordos firmados com a OIR, para refugiados e deslocados originados pela guerra. No âmbito interno, houve a implementação da Comissão Mista Brasil-OIR⁹⁹, a qual possuía subdelegacias em São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Paraná, Goiás, Santa Catarina e Bahia, responsáveis pela ajuda com a recepção, assistência e até mesmo auxílio com as bagagens dos refugiados¹⁰⁰. Dentre tantas atividades realizadas pela Comissão, uma das mais intrigantes, conforme aponta Andrade:

foi a relativa à propaganda: por intermédio da imprensa de todo o país, da radiodifusão e de publicações especializadas, como o folheto Dados sobre a Comissão Mista Brasil – O.I.R., buscou-se esclarecer aos empregadores brasileiros e às autoridades, em geral, a importância e os benefícios resultantes da vinda e contratação de imigrantes.¹⁰¹

A continuidade de uma política com o enfoque nos refugiados se deu no segundo governo de Getúlio Vargas (1950-1954), pois foi em seu mandato que o Brasil assinou, em 1952, a Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados e, após, o país foi selecionado pelo ECOSOC para fazer parte do Comitê Consultivo do ACNUR - órgão subsidiário da Assembleia Geral da ONU¹⁰².

Entretanto, foi somente na década de 1960, mais especificamente no ano de 1961, que o país, através do então presidente Juscelino Kubitschek, promulgou a Convenção de 1951 sobre o Estatuto dos Refugiados¹⁰³ - cabe aqui destaque ao fato de que o Brasil foi a primeira nação do Cone Sul a ratificar a Convenção.

Desta forma, para melhor entender a real situação enfrentada na época - para além das leis e documentos promulgados -, é importante contextualizar o momento histórico pelo qual passava o país.

Três anos após a sua promulgação, ocorrida em 1961, o país adentrou em uma ditadura militar que viria a marcar sua história política pelos próximos vinte anos. Tal regime

⁹⁹ Comissão instituída pelo artigo 2º, do Decreto n. 25.796 de 1948, através do qual se mandava executar o Acordo Administrativo entre o Brasil e a Concessão Preparatória da Organização Internacional e Refugiados, firmado no Rio de Janeiro, a 30 de abril de 1948. BRASIL. Decreto n. 25.796, de 10 de novembro de 1948. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-25796-10-novembro-1948-455070-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 mai 2018.

¹⁰⁰ ANDRADE, José H. Fischel de. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 48, p. 60-96, jan/jul/2005. P. 81.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² SILVA, César Augusto S. da. *A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)*. Curitiba: Íthala, 2015. P. 128.

¹⁰³ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 28 de julho de 1951*. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

de exceção - também presente em diversos países vizinhos - fez com que milhares de cidadãos saíssem forçadamente do Brasil e procurassem refúgio no exterior.

“Às vezes, tinha que acompanhar pessoalmente, até o embarque no aeroporto, os refugiados que tinham obtido, através do ACNUR, autorização para viajar a outros países. Temia que os sequestrassem no caminho”¹⁰⁴, nas palavras do cardeal Dom Eugenio de Araujo Sales, essa era a realidade vivida no Brasil até meados da década de 80.

Neste momento, a Igreja Católica desempenhou um importante papel na proteção dos refugiados, pois, por ser respeitada pelas forças militares, a mesma teve condições de promover o trabalho de acolhida e ajuda às pessoas perseguidas, tanto brasileiras quanto de países vizinhos, que não tinham condições de seguir para outro continente. Demonstrando tamanha importância dessa assistência prestada pela instituição religiosa, em um certo momento, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro chegou a contar com mais de 70 apartamentos alugados com cerca de 350 pessoas abrigadas - essas perseguidas pelos governos ditatoriais no Chile, Argentina e Uruguai¹⁰⁵.

Após, com o fim do regime ditatorial e a redemocratização do país, o Brasil começou a receber um fluxo maior de refugiados em seu território. Entretanto, na época, a ratificação da Convenção de 1951 havia ocorrido com uma reserva geográfica, de modo que só eram reconhecidos como refugiado aqueles indivíduos advindos de países europeus. Assim, com muito trabalho e diálogo, o ACNUR - que teve sua presença aceita no país somente em 1982 - conseguiu fazer com que o Brasil recebesse seu primeiro grupo de refugiados não-europeus em 1986¹⁰⁶.

No ano seguinte, editou-se, por meio do Conselho Nacional de Imigração, a Resolução n. 17, a qual permitiu a entrada de “estrangeiros temporários” - pessoas vindas, principalmente, dos países vizinhos que ainda eram vítimas de perseguição em razão dos regimes ditatoriais neles predominantes. Assim, em que pese ainda não serem reconhecidos como refugiados, foi um passo importante para a derrubada oficial das reservas impostas.

¹⁰⁴ SALES, Dom Eugenio de Araujo. A história não contada do refúgio no Brasil antes da Lei n. 9.474/97. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 62-29. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 64.

¹⁰⁵ BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de refúgio - Sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (Org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 12-21. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 17.

¹⁰⁶ Primeira tentativa de levantamento da reserva geográfica; o Brasil recebeu 50 famílias Baha'i (famílias iranianas que, por conta de sua fé, tinham seus direitos violados naquele país). BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. A Lei Brasileira de refúgio - Sua história. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 12-21. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 18.

Foi, por fim, em 1989 que o Brasil finalmente abriu mão da reserva geográfica e permitiu que mais pessoas pudessem adentrar no país e solicitar a concessão do refúgio. Tal fato se deu com a adesão à Declaração de Cartagena de 1984¹⁰⁷, a qual, com inspiração no sistema de proteção africano, trouxe um conceito mais ampliado ao conceito de “refugiado”.

Consequentemente, após tal avanço, houve um significativo aumento na demanda de proteção a refugiados, de forma que as normas e orientações administrativas existentes não eram suficientes para regulamentar esta situação.

Assim, neste contexto, em 1997, editou-se a Lei de Refúgio brasileira¹⁰⁸, a qual definiu mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados e trouxe outras providências.

Ainda, além de um mecanismo legislativo, criou-se, junto da Administração Pública, um órgão executivo para auxiliar na concessão do refúgio aos solicitantes, surgiu, então, o CONARE - Comitê Nacional para Refugiados, que ficaria responsável pela elegibilidade dos casos de solicitações de refúgio.

Desde então, o Brasil, em conjunto com os demais países da América Latina, vem envidando esforços para a implementação de um sistema integrado de proteção internacional às vítimas de perseguição¹⁰⁹.

3.2 O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Por muito tempo a matéria de refúgio no Brasil não era propriamente regulamentada, de forma que, na década de 50, antes da assinatura da Convenção de 1951, os refugiados que aqui chegavam não eram - e nem podiam ser - reconhecidos como tal. Assim, suas situações eram regidas pelo regime jurídico geral dedicado aos estrangeiros¹¹⁰.

¹⁰⁷ **Declaração de Cartagena de 1984.** Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1>. Acesso em: 20 mar. 2018.

¹⁰⁸ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Lei de Refúgio.** Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

¹⁰⁹ Destaca-se aqui a aprovação, em 2004, pelo Brasil e demais países da América Latina, do Plano de Ação para Fortalecer a Proteção Internacional dos Refugiados na América Latina, cuja aplicação possibilita a transformação do continente latino-americano em um sistema integrado de proteção às vítimas de perseguição, conferindo a este uma base democrática de proteção frente a qualquer golpe contra os regimes democráticos.

¹¹⁰ ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97.** P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 43.

Conforme aponta Andrade, a virada das décadas de 50 e de 60 foram de extrema importância para o sistema de proteção aos refugiados no Brasil¹¹¹, uma vez que o período ficou marcado pela ratificação da Convenção de 1951 e o advento do Protocolo de 1967, de modo que, assim, os refugiados passaram a assim serem reconhecidos - ainda que com certas reservas - e tutelados.

Posteriormente, no ordenamento interno, a promulgação da Constituição Federal de 1988, ainda que não versando diretamente sobre o tema, em razão da ostentação de uma ótica mais humanista e humanitária, possibilitou uma interpretação mais abrangente das normas jurídicas brasileiras já existentes, de modo que expandiu a proteção dos direitos humanos a toda e qualquer pessoa humana, independentes de sua situação jurídica - fosse ela brasileira, estrangeira ou refugiada.

Ainda, há de se destacar que somente em detrimento da Constituição de 1988 - a qual emana em sua redação, enfaticamente, a preocupação com os direitos humanos - é que o país possui hoje uma legislação-modelo voltada especificamente à proteção dos refugiados: a Lei de Refúgio (Lei n. 9.474/97).

Atualmente, portanto, tem-se que a matéria do refúgio no Brasil está tutelada tanto pelos diplomas internacionais, quanto pela legislação nacional, a se evidenciar a Constituição e a Lei de Refúgio, de modo que se passa a analisar, a seguir, cada um desses documentos.

3.2.1 A ratificação e a incorporação da Convenção de 1951

Em que pese a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados ter sido aprovada por uma conferência especial da ONU na data de 28 de julho de 1951, foi somente em 1957 que o Ministério das Relações Exteriores do Brasil (MRE) se manifestou pela aprovação da Convenção, com a ressalva, entretanto, de se optar pela reserva geográfica que aquela facultava - de modo que restringia, assim, o conceito de refugiados somente às vítimas dos acontecimentos ocorridos no continente europeu¹¹².

Após, o texto original da Convenção foi encaminhado, pela Presidência da República, ao Congresso Nacional para sua aprovação. Entretanto, o deputado Joaquim Duval, relator na Comissão de Constituição e Justiça sugeriu, além da reserva geográfica, uma

¹¹¹ ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 44.

¹¹² Consoante dispõe o artigo 1, item B-1) da Convenção de 1951.

ressalva aos artigos 15 e 17 do documento¹¹³, argumentando que, uma vez aceitas essas condições, se estaria concedendo maiores vantagens aos refugiados do que aos demais estrangeiros que se encontram em solo brasileiro há anos, “ficariam os refugiados equiparados aos portugueses”. A sugestão foi acolhida pela Comissão de Relações Exteriores¹¹⁴.

Por conseguinte, no final do Ano Mundial do Refugiado¹¹⁵, o texto do projeto de Decreto Legislativo que aprovava a Convenção de 1951 foi submetido ao voto e logo aprovado pelo Congresso Nacional. Em 1960, a carta de ratificação da Convenção de 1951 - com a exclusão de seus artigos 15 e 17 - foi então depositada junto à sede das Nações Unidas em Nova Iorque. Internamente, a Convenção de 1951 encontra-se respaldada através do Decreto n. 50.215¹¹⁶, de 28 de janeiro de 1961¹¹⁷.

Cabe destaque, aqui, ao fato de que o texto da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, consoante já mencionado no capítulo anterior, trazia uma reserva temporal, de forma que o conceito de refugiado somente abrangia as vítimas daqueles acontecimentos que ocorreram antes de 1º de janeiro 1951¹¹⁸. Neste sentido, imperando a necessidade de se adaptar às novas ondas de migrações forçadas que ocorriam ao redor do mundo, adotado em Nova Iorque em 1967, adveio o Protocolo relativo ao Estatuto dos

¹¹³ Os artigos tratam, respectivamente, sobre os direitos de associação e de emprego remunerado aos refugiados. Cita-se: “Art. 15 - Direitos de associação. Os Estados Contratantes concederão aos refugiados que residem regularmente em seu território, no que concerne às associações sem fins políticos nem lucrativos e aos sindicatos profissionais, o tratamento mais favorável concedido aos nacionais de um país estrangeiro, nas mesmas circunstâncias.”; e “Art. 17 - Profissões assalariadas 1. Os Estados Contratantes darão a todo refugiado que resida regularmente no seu território o tratamento mais favorável dado, nas mesmas circunstâncias, aos nacionais de um país estrangeiro no que concerne ao exercício de uma atividade profissional assalariada. 2. Em qualquer caso, as medidas restritivas impostas aos estrangeiros ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional do trabalho não serão aplicáveis aos refugiados que já estavam dispensados na data da entrada em vigor desta Convenção pelo Estado Contratante interessado, ou que preencham uma das seguintes condições: (...)”.

¹¹⁴ ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 48.

¹¹⁵ Como ficou conhecido o ano de 1959, a partir de uma iniciativa da sociedade civil inglesa - mais especificamente de três jovens que, no ano seguinte, foram condecorados com a Medalha Nansen - que tinha o objetivo de atrair a atenção do público para a questão dos refugiados. Para mais informações sobre o tema, consultar: ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 44-48.

¹¹⁶ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

¹¹⁷ ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 49.

¹¹⁸ Consoante dispõe o artigo 1º, item 2), da Convenção de 1951. BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

Refugiados, o qual retirava a delimitação temporal constante na definição de refugiado trazida pela Convenção de 1951¹¹⁹.

Ao final de 1971, após estudo interno do Protocolo, o Ministério das Relações Exteriores finalmente propôs pela retirada das reservas realizadas quanto aos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951, de modo que sustentava, entretanto, pela manutenção da reserva quanto ao parágrafo 2º, do artigo 17, devido à colisão com o artigo 353 da Consolidação das Leis do Trabalho. Ainda, no mesmo parecer, o MRE também reconheceu que, no que concerne à limitação temporal, muitos acontecimentos ocasionaram o surgimento de novos refugiados que não se enquadravam no texto da Convenção, e, quanto à limitação geográfica, informou não haver obstáculos à ampliação da mesma, consoante termos previstos no artigo 1º, item B-2) da Convenção¹²⁰.

Assim, a Presidência encaminhou ao Congresso Nacional para a consideração das reservas dos artigos 15 e 17 e da limitação temporal, porém, não fez qualquer menção à retirada da reserva geográfica. Por sua vez, logo em seguida, o Congresso aprovou o Decreto Legislativo n. 93, o qual autorizava o governo brasileiro a aderir ao Protocolo de 1967 e substituíra as reservas anteriormente feitas aos artigos 15 e 17, §§1º e 3º, da Convenção de 1951, por uma declaração interpretativa, conforme dispõe seu artigo 2º:

Art. 2º É, ainda, o Brasil autorizado a substituir as reservas feitas, através do Decreto Legislativo nº 11, de 1960, aos arts. 15 e 17, §§ 1º e 3º, da Convenção de 1951, sobre o Estatuto de Refugiados, por uma declaração interpretativa no sentido de que os refugiados gozarão do tratamento concedido aos estrangeiros em geral, excetuando o preferencial concedido aos portugueses, em virtude do Tratado de Amizade e Consulta de 1953 e do art. 199 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969.¹²¹

Desta forma, o então Presidente, Emílio Médice, e o Ministro Gibson Barbosa assinaram a Carta de Adesão ao Protocolo de 1967 - depositada em 1972 junto ao Secretariado-Geral da ONU -, na qual se indicava, expressamente, a retirada das reservas quanto aos artigos 15 e 17, §§1º e 3º, da Convenção de 1951. No âmbito jurídico interno, naquele mesmo ano, o Decreto n. 70.946¹²² promulga o Protocolo de 1967, o qual, na

¹¹⁹ ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Portugal: Artes Gráficas, 2000. P. 55.

¹²⁰ ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Líliliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 50.

¹²¹ BRASIL. Decreto Legislativo n. 93, de 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-93-30-novembro-1971-346286-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

¹²² BRASIL. Decreto n. 70.946, de 07 de agosto de 1972. **Protocolo de Nova Iorque de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

contramão dos últimos acontecimentos, não faz referência alguma à remoção das reservas dos referidos artigos da Convenção¹²³.

Ou seja, uma verdadeira confusão estava instaurada, ao passo que, internacionalmente, o Brasil apenas opunha reserva ao §2º, do artigo 17, da Convenção de 1951, enquanto no plano interno, nada havia mudado, conquanto as reservas referentes ao direito de associação e de emprego remunerado aos refugiados continuavam imperando.

No que se refere à reserva geográfica, ainda vigente, após muita insistência do ACNUR, bem como de recomendações da OEA, foi somente em 1987 que o governo brasileiro, a partir de uma manifestação favorável do MRE, decidiu pela retirada daquela limitação. Assim, através da promulgação do Decreto n. 98.602/89¹²⁴, o Brasil finalmente determinou o cumprimento da Convenção de 1951 sem delimitação quanto à origem dos refugiados¹²⁵.

O impasse que se deu, entretanto, foi que o respectivo Decreto também manteve, no âmbito interno, a exclusão dos artigos 15 e 17 da Convenção de 1951. Desta forma, com a sua chegada ao Brasil, o Encarregado da Missão do ACNUR nos anos de 1990 a 1994, Jaime Ruiz de Santiago, deu início à negociação com o governo brasileiro para que se procedesse com a reparação daquele equívoco. Obtendo sucesso em suas tratativas, o Ministro das Relações Exteriores à época, Francisco Rezek, elaborou uma exposição de motivos, a qual foi encaminhada ao Presidente da República, para que a Convenção de 1951 tivesse plena eficácia.

Não obstante, em 1990, Fernando Collor promulgou o Decreto n. 99.757 - que retificava o Decreto n. 98.602/89 e determinava “que a Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados será executada e cumprida tão inteiramente como nela se contém”¹²⁶. Ou seja, mais um embaraço ganhava forma: no contexto internacional, o Brasil permanecia com a reserva quanto ao §2º, do artigo 17, da Convenção de 1951, enquanto internamente, a Convenção se valia sem qualquer tipo de limitação. O levantamento da reserva persistente no plano internacional deu-se através de correspondência, na qual o MRE reconhecia a existência

¹²³ ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 51.

¹²⁴ BRASIL. Decreto n. 98.602, de 19 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98602-19-dezembro-1989-325506-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

¹²⁵ ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 52.

¹²⁶ BRASIL. Decreto n. 99.757, de 29 de novembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm>. Acesso em: 07 mai. 2018.

de um equívoco técnico, mas assegurava que a Convenção vinha sendo respeitada em sua total integridade¹²⁷, de maneira que, finalmente, o Brasil estava igualmente comprometido com o respectivo documento tanto interna quanto internacionalmente.

3.2.2 A Constituição Federal de 1988

O fim do regime militar possibilitou, ainda que lentamente, a abertura das fronteiras brasileiras e, além, o processo de redemocratização do país, de forma que os novos movimentos sociais - marcados por atores sociais e políticos como os sindicatos, associações e organizações de direitos humanos - tiveram grande influência no processo constituinte em trâmite, fato que culminou na concepção de uma Constituição da República denominada de “Constituição Democrática”¹²⁸.

Logo, sabe-se que a Constituição de 1988¹²⁹ possui uma ótica extremamente voltada à preocupação com os direitos humanos, de tal forma que já em seu primeiro artigo é possível notar a dignidade da pessoa humana como um dos fundamentos da República¹³⁰, enquanto em seu artigo 3º, responsável por elencar os objetivos fundamentais da República, tem-se a promoção do bem de todos sem qualquer tipo de preconceito ou discriminação¹³¹.

Ainda, há de se destacar os princípios elencados no artigo 4º, uma vez serem eles os responsáveis por reger o comportamento do Brasil, como sujeito de Direito Internacional, fora de seu território e, conseqüentemente, de sua jurisdição. Aqui, mais uma vez a Carta Magna demonstra sua atenção aos direitos humanos, visto que alguns desses princípios, abarcados respectivamente pelos inciso II e X do referido dispositivo, são a “prevalência dos direitos humanos”, e “a concessão de asilo político”.

Desta forma, como pondera Liliana Jubilut em sua obra, apoiando-se nesses princípios:

¹²⁷ ANDRADE, José H. Fischel. Aspectos Históricos da Proteção de Refugiados no Brasil (1951-1997). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (org). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 41-79. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 53-54.

¹²⁸ MILESI, Irmã Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 23-47. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 27-28.

¹²⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 mai. 2018.

¹³⁰ “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) III - a dignidade da pessoa humana; (...)”

¹³¹ “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: (...) IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

pode-se afirmar que os alicerces da concessão do refúgio, vertente dos direitos humanos e espécie do direito de asilo, são expressamente assegurados pela Constituição Federal de 1988, sendo ainda elevados à categoria de princípios de nossa ordem jurídica. Sendo assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece, ainda que indiretamente, os fundamentos legais para a aplicação do instituto do refúgio pelo ordenamento jurídico brasileiro.¹³²

Ademais, no que concerne aos direitos dos refugiados, a Constituição Federal também elenca, em seu artigo 5º - que prevê direitos e garantias fundamentais -, o princípio da igualdade quando prescreve que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. De sua redação, depreende-se que por “estrangeiros” também estão inclusos os refugiados ou aqueles que buscam refúgios, de tal forma que a eles também recaem todos os direitos, garantias, e também obrigações dispostas no texto constitucional.

Assim, nota-se que, ainda que não trazendo o conceito de refugiado em si, a Carta Política brasileira oferece bases legais suficientes para a efetivação do refúgio no país, pois, consoante exposto acima, a partir de uma visão humanitária, suas ordens se embasam em princípios que valorizam o ser humano e coíbem a discriminação, de modo que tanto estrangeiros - refugiados e solicitantes de refúgios aqui incluídos - quanto nacionais devem ter seus direitos mais fundamentais sempre respeitados.

Por fim, um último ponto importante de ser abordado são os §§ 2º e 3º, do artigo 5º, da Constituição Federal, uma vez que, de acordo com o parágrafo segundo, as garantias constitucionais não excluem os demais direitos assegurados por tratados internacionais assinados pelo Brasil; ademais, é através do rito contido no parágrafo terceiro que os tratados internacionais sobre direitos humanos ganham *status* de norma constitucional¹³³. Desta forma, “os tratados internacionais que forem aprovados em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais, tratando-se da constitucionalização de tratados e convenções internacionais”¹³⁴.

¹³² JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 181.

¹³³ “Art. 5º (...) § 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. § 3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

¹³⁴ VASCONCELOS, Clever. Refugiados no Brasil. In: PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. P. 485-489. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. P. 486.

Percebe-se, pois, que a Constituição Federal propôs um “sistema misto” de recepção dos tratados internacionais, assim, consoante explica Flávia Piovesan:

A Carta de 1988 (...) combina regimes jurídicos diferenciados — um aplicável aos tratados internacionais de proteção dos direitos humanos e o outro aplicável aos tratados tradicionais. Esse sistema misto se fundamenta na natureza especial dos tratados internacionais de direitos humanos que — distintamente dos tratados tradicionais que objetivam assegurar uma relação de equilíbrio e reciprocidade entre Estados pactuantes — priorizam a busca em assegurar a proteção da pessoa humana, até mesmo contra o próprio Estado pactuante.¹³⁵

Entretanto, em que pese a recepção com *status* constitucional aos tratados internacionais de direitos humanos, frisa-se que a Convenção de 1951, juntamente com o Protocolo de 1967 e demais tratados de direitos humanos aprovados antes da Constituição de 1988, compõem um conjunto diplomáticas internacionais que foram aprovados sem o quórum qualificado previsto no §3º, de modo que, conseqüentemente, não adquiriram aquela condição.

Isto posto, considerando as circunstâncias a que estão submetidos tais tratados, o Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento, através do julgamento do Recurso Extraordinário n. 466.343-1 em 2008, no sentido de que:

A discussão em torno do status constitucional dos tratados de direitos humanos foi, de certa forma, esvaziada pela promulgação da Emenda Constitucional no 45/2004, a Reforma do Judiciário (oriunda do Projeto de Emenda Constitucional no 29/2000), a qual trouxe como um de seus estandartes a incorporação do §3º ao art. 5º, (...). Em termos práticos, trata-se de uma declaração eloqüente de que os tratados já ratificados pelo Brasil, anteriormente à mudança constitucional, e não submetidos ao processo legislativo especial de aprovação no Congresso Nacional, não podem ser comparados às normas constitucionais. Não se pode negar, por outro lado, que a reforma também acabou por ressaltar o caráter especial dos tratados de direitos humanos em relação aos demais tratados de reciprocidade entre os Estados pactuantes, conferindo-lhes lugar privilegiado no ordenamento jurídico.¹³⁶

Desta forma, consoante tese lançada pelo julgamento do Recurso Extraordinário supracitado, tem-se que as normas de Direito Internacional dos Direitos Humanos, ainda que recepcionadas antes da Emenda Constitucional 45/2004, responsável pela incorporação do rito prescrito pelo §3º do artigo 5º, distinguem-se das normas ordinárias que versam sobre matérias diversas aos direitos humanos, de modo que são classificadas, assim, como normas

¹³⁵ Artigo baseado em palestra proferida no Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, em 16 de maio de 1996. PIOVESAN, Flávia. **O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil**. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

¹³⁶ Voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento do Recurso Extraordinário n. 466.343-1. STF. RE 466.343-1/SP. Relator Ministro Cezar Peluso. Julgado em 03, dez. 2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/imprensa/pdf/re466343.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

supralegais - estando, assim, hierarquicamente abaixo da Constituição, porém acima das demais legislações.

Tal posicionamento se mostra, portanto, de extrema importância para a proteção dos refugiados no âmbito interno, uma vez que, até o advento da Lei de Refúgio¹³⁷, este era o único documento legislativo que abordava especificamente essa questão.

3.2.3 A Lei de Refúgio - Lei n. 9.474 de 1997

Em que pese a Convenção de 1951 vigorar, em território brasileiro, em toda a sua integralidade, bem como escorar-se a Constituição em valores e direitos essenciais ao ser humano - independente de sua origem -, essas medidas não se mostravam suficiente para se fazer valer as ações do ACNUR no Brasil.

Conforme aponta a Irmã Rosita Milesi¹³⁸ ao lembrar a obra de Andrade:

Esta convicção levou os países latino-americanos a adotarem a Declaração de Cartagena, que amplia a definição de refugiado e assegura melhor proteção às pessoas em causa. Os dispositivos destes instrumentos regionais deveriam, a nosso entender, inspirar não somente legislações regionais e nacionais, como também as atividades do Acnur. Há uma necessidade urgente de se adaptar a esse mundo em mudança e às novas realidades que requerem soluções mais flexíveis¹³⁹.

A importância de se ter uma legislação interna que versasse sobre a questão dos refugiados estava estritamente ligada à relação que possui o Direito Internacional dos Refugiados com as ações dos Estados, visto que as garantias e a proteção daqueles indivíduos somente se realizam quando do bojo interno de uma Nação.

Assim, o governo brasileiro veio sentindo constantes pressões populares¹⁴⁰, advindas dos mais diversos grupos da sociedade civil, mas, em especial, do ACNUR, para a elaboração de uma legislação específica voltada à questão dos refugiados.

¹³⁷ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Lei de Refúgio**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

¹³⁸ A Irmã Rosita Milesi, Irmã Carlita-Scalabriniana, é referência nacional nos direitos dos povos migrantes. Além de ser advogada, é também diretora do Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH) e membro do Setor Pastorais da Mobilidade Humana da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB).

¹³⁹ *Apud.* MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 23-47. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 28.

¹⁴⁰ Parte dessa cobrança da sociedade civil decorria da necessidade de reformulação do Estatuto do Estrangeiro (Lei n. 6.815/80), o qual, além de defasado, fazia uma única referência ao indivíduo refugiado - trazia em seu artigo 55, a possibilidade do mesmo em lhe ser concedido um passaporte para estrangeiro. Por fim, importante pontuar que no ano passado, em 2017, a referida legislação foi revogada pela nova Lei de Migração (Lei n. 13.445/17), a qual, por sua vez, é muito mais inclusiva e abrangente.

Neste viés, como resultado do Programa Nacional de Direitos Humanos de 1966, tendo sido elaborada em conjunto com representantes do ACNUR¹⁴¹ - “cuja representação no Brasil, além de ser presença atuante em todo o processo, participou com a elaboração do primeiro esboço”¹⁴² -, finalmente o Brasil estipulou uma lei voltada especificamente para os refugiados: a Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997.

Por sua vez, durante a tramitação do respectivo processo legislativo¹⁴³, cabe destaque à atuação do Congresso Nacional, o qual foi um importante ator social, uma vez que, durante a apreciação do projeto, o mesmo acolheu sugestões da sociedade civil e intermediou diálogos com os ministérios relacionados às questões de refúgio, de modo a chegar na então formulação legal publicada em julho de 1997¹⁴⁴.

Nota-se, assim, que a referida legislação nada mais é que “o resultado jurídico e também histórico da tensão e da relação entre atores sociais diretamente implicados nas questões relativas ao refúgio no Brasil”¹⁴⁵. Desta forma, a Lei n. 9.474/97 foi elaborada de maneira a definir mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados (Convenção de 1951), além de determinar outras providências, dentre as quais, o estabelecimento de critérios para o reconhecimento do *status* de refugiado, bem como seu procedimento, e a criação do Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE).

A Lei de Refúgio, como veio a ser conhecida, trouxe já em seu artigo 1º o conceito de refugiado, o qual dispõe:

Art. 1º Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que:

I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país;

II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior;

III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.¹⁴⁶

¹⁴¹ JUBILUT, Lílana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 190.

¹⁴² MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 23-47. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 25.

¹⁴³ Projeto de Lei n. 1.936/96, na Câmara, que foi posteriormente renumerado para Projeto de Lei n. 16/97, no Senado.

¹⁴⁴ MILESI, Rosita; ANDRADE, William Cesar de. Atores e ações por uma lei de refugiados no Brasil. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 23-47. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 25-26

¹⁴⁵ Ibidem. P. 25.

¹⁴⁶ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Lei de Refúgio**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

Nota-se que o conceito de refugiado contido no dispositivo abarca tanto o conceito clássico, obtido com a Convenção de 1951, quanto o conceito ampliado, trazido pela Declaração de Cartagena de 1984. Além disso, há de se considerar que o legislador foi além da própria definição ampliada, ao passo que trouxe, consoante transcrito no inciso III acima, “a greve e a generalizada violação dos direitos humanos” como um dos motivos para admissão do *status* de refugiado¹⁴⁷.

Desta forma, contemplando ambas perspectivas, e indo além, pode-se dizer que a lei brasileira se tornou “uma das mais avançadas e protetoras do continente americano em relação ao Direito Internacional dos Refugiados”¹⁴⁸.

Em seu aspecto formal, a Lei n. 9.474/97 foi muito bem desenvolvida, de modo que possui VIII Títulos, os quais abordam os mais diversos pontos sobre o refúgio, quais sejam: sua caracterização; o ingresso no país e seu pedido; a criação e estruturação do CONARE; o processo de refúgio; seus efeitos sobre a extradição e a expulsão; hipóteses de cessação e perda do *status* de refugiado; as soluções duráveis - repatriação, integração local e reassentamento.

Por fim, denotando tamanha importância aos direitos humanos, a respectiva norma também estipula um dever de se interpretá-la em consonância com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, bem como com qualquer dispositivo de instrumento internacional que verse sobre a proteção de direitos humanos com o qual o Brasil esteja comprometido¹⁴⁹.

Assim, levando-se em consideração seu caráter eficiente e humanitário, no que tange à sua adequação e aceitação do conceito ampliado, mas, sobretudo, tendo em vista que a Lei de Refúgio vai além, e traz em seu bojo um conceito ainda mais abrangente de refugiado, não é à toa que é vista no mundo como uma legislação-modelo, um padrão a ser seguido pelas demais Nações. Conforme aduz Jubilut, nela (na Lei n. 9.474/97) “vislumbra-se a vontade política de proteger as pessoas vítimas de desrespeitos aos seus direitos mais fundamentais, de forma a

¹⁴⁷ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 191.

¹⁴⁸ ALARCÓN, Pietro de Jesus Lórá; TORRES, Daniel Bertolucci. O direito dos refugiados e a metodologia e prática brasileira de atendimento a requerentes de refúgio. Uma análise crítica constitucional para avançar na efetivação dos direitos humanos. In: PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. P. 491-506. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. P. 496.

¹⁴⁹ Esta estipulação de interpretação normativa está prescrita no artigo 48, da Lei n. 9.474/97: “Art. 48. Os preceitos desta Lei deverão ser interpretados em harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, com a Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951, com o Protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados de 1967 e com todo dispositivo pertinente de instrumento internacional de proteção de direitos humanos com o qual o Governo brasileiro estiver comprometido”.

denotar uma solidariedade para com os demais seres humanos e uma consciência da responsabilidade internacional do Brasil”¹⁵⁰.

Ainda no que tange à importância da Lei de Refúgio no Brasil, também é necessário destacar a vigência da nova Lei de Migração - Lei n. 13.445/2017¹⁵¹, a qual revogou o Estatuto do Estrangeiro¹⁵², herança do período ditatorial, e trouxe a abrangência de princípios humanitários para conduzir a política migratória do país, dentre os quais se destacam a universalidade dos direitos humanos, a não discriminação, a não criminalização da migração e a acolhida humanitária¹⁵³.

Por fim, tem-se que nova Lei de Migração, além de possuir um caráter mais humanitário, corrobora com as prerrogativas e os direitos já trazidos na Lei de Refúgio, uma vez que aquela, consoante dispõe seu artigo 121, deve ser adotada em consonância com esta nas situações que envolvem refugiados e solicitantes de refúgio¹⁵⁴.

3.3 O COMITÊ NACIONAL PARA OS REFUGIADOS - CONARE

Consoante exposto, sabe-se que o instituto do refúgio no Brasil é regido especificamente pela Lei n. 9.474/97, a qual estabelece os procedimentos para o reconhecimento, cessação ou mesmo perda da condição de refugiado. Por sua vez, a mesma norma também criou o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE), incumbindo-lhe da competência para análise e decisão sobre tais procedimentos¹⁵⁵.

Assim, o CONARE, criado em 1998 e vinculado ao Ministério da Justiça, é um órgão interministerial, do qual fazem parte, conforme estipulado pelo artigo 14 da Lei de Refúgio, representantes do Ministério da Justiça, do Ministério das Relações Exteriores, do Ministério do Trabalho, do Ministério da Saúde, do Ministério da Educação e do Desporto, da Polícia Federal e, também, de uma organização não-governamental que tenha suas atividades

¹⁵⁰ JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007. P. 191.

¹⁵¹ BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

¹⁵² BRASIL. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Estatuto do Estrangeiro**. Revogada pela Lei n. 13.445, de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

¹⁵³ O artigo 3º da Lei de Migração traz um rol de vinte e dois princípios e diretrizes responsáveis pelo direcionamento da política migratória brasileira.

¹⁵⁴ Um exemplo de complementaridade entre ambas legislações, foi o recente reconhecimento, pelo Ministro da Justiça, Torquato Jardim, de apatridia de duas irmãs, que vivem no Brasil há quatro anos e possuem o *status* de refugiadas, de forma que tal ato só foi possível com o advento da nova Lei de Migração. **MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Ministério da Justiça assina o primeiro reconhecimento de apatridia do país**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-67>>. Acesso em: 04 jul. 2018.

¹⁵⁵ Suas específicas atribuições estão elencadas no artigo 12, da Lei de Refúgio (Lei n. 9.474/97).

voltadas e dedicadas à assistência e proteção de refugiados no Brasil - organismo esse que tem sido a Cáritas Arquidiocesana¹⁵⁶, havendo um revezamento entre a de São Paulo e a do Rio de Janeiro¹⁵⁷. Destaca-se, ainda, a participação do ACNUR e da Defensoria Pública da União, os quais, em que pese não possuírem direito a voto, possuem assento no Comitê com direito à voz¹⁵⁸.

A respeito desta interdisciplinaridade que compõe o CONARE, cabe destaque às palavras de Andrés Ramirez, representante do ACNUR no Brasil, proferidas na palestra de comemoração aos 15 anos da Lei n. 9.474/97:

(...) o Comitê é importante porque é uma ferramenta institucional, estratégico, para fazer políticas públicas e apoiar o processo de integração dos refugiados. Com a presença de vários ministérios no Comitê, temos a possibilidade de encontrar soluções e avançar no processo multidimensional de integração de refugiados. Não é um tema somente jurídico, é um tema interdisciplinar.¹⁵⁹

O órgão, que tinha sua sede instalada em Brasília junto ao Ministério da Justiça até 2015, anunciou, em 19 de agosto (Dia Mundial Humanitário) daquele ano, através de seu então presidente, Beto Vasconcelos, uma série de medidas visando ao fortalecimento do Comitê, dentre elas, a sua descentralização, garantindo a abertura de outros escritórios em São Paulo, no Rio de Janeiro e também em Porto Alegre¹⁶⁰.

No que tange às suas atribuições, ressalta-se que essas vão além de analisar e decidir acerca dos pedidos de refúgio no Brasil, visto que o Comitê também está encarregado pela formulação da política sobre refúgio no país, bem como pela criação de diretrizes que esclareçam os termos da Lei n. 9.474/97¹⁶¹.

Com relação às suas primeiras funções - de análise e deliberação dos pedidos de refúgio -, essas ocorrem no bojo das reuniões colegiadas do CONARE, de modo que as solicitações são aprovadas, ou não, por maioria simples do total de seis votos de governo

¹⁵⁶ A Cáritas Arquidiocesana é uma organização não-governamental, ligada à Igreja Católica, que lida com a questão do refúgio no Brasil, acolhendo os refugiados que aqui desembarcam, desde muito tempo, tendo uma presença extremamente marcante no período do regime militar, ou seja, muito antes de haver uma política governamental sobre o tema. Para maiores informações sobre a instituição, acessar: <http://caritas.org.br/>.

¹⁵⁷ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 195.

¹⁵⁸ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Refúgio no Brasil**. Disponível em: <http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/refugio-no-brasil>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

¹⁵⁹ *Apud.* SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 180.

¹⁶⁰ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **MJ divulga dados sobre refugiados e anuncia medidas de fortalecimento do Conare**. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/news/mj-anuncia-medidas-de-fortalecimento-do-comite-nacional-para-os-refugiados-1>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

¹⁶¹ ACNUR. **Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil.pdf?view=1>. Acesso em: 14 mai. 2018.

(representados pelos ministérios mencionados acima) e um voto da sociedade civil (representado pela ONG atuante).

Por sua vez, a formulação de políticas sobre refúgio no Brasil se dá através de resoluções promulgadas pelo CONARE, muitas vezes em parceria com o Conselho Nacional de Imigração (CNIg) - a tomar como exemplo o caso dos haitianos que, por meio de uma atuação conjunta de ambas instituições, o CNIg emanou a Resolução Recomendada n. 08/2006, a qual, além de conter disposições acerca das solicitações de refúgio apresentadas ao CONARE, buscava solucionar a questão do fluxo migratório daqueles indivíduos a partir do ano de 2010¹⁶².

Ademais, importante destacar que a interdisciplinaridade do Comitê também se faz muito necessária para a efetivação das “soluções duráveis” a que aduz a Lei de Refúgio, uma vez que permite melhor discutir e planejar a integração dos solicitantes de refúgio nas políticas públicas existentes para os brasileiros. O Ministério do Trabalho, por exemplo, como membro ativo do CONARE, tem desenvolvido oficinas de emprego para a colocação destes indivíduos no mercado de trabalho. A Defensoria Pública da União, por seu turno, membro assistente do CONARE (que não possui direito ao voto), elaborou um Ofício de Direitos Humanos e Tutela Coletiva, recomendando à Polícia Federal para que se retirasse o termo “refugiado” dos cartões de identificação e sendo substituído pelo termo “residente - lei n. 9.474/97”, de modo a preservar essas pessoas de atos preconceituosos e discriminatórios que, infelizmente, podem derivar da interpretação equivocada da palavra “refugiado”¹⁶³.

Desta forma, em que pese ainda haver algumas limitações quanto à efetivação de políticas públicas por parte do CONARE - “desafios relacionados aos procedimentos das autoridades de fronteira, ao orçamento público para o tema e aos recursos humanos para a execução de políticas públicas”¹⁶⁴, como bem coloca César Silva -, percebe-se que é de extrema importância quando o assunto é a proteção e o auxílio aos refugiados e solicitantes de refúgio que se encontram no Brasil.

Sendo assim, para melhor analisar a operação do Comitê quanto aos pedidos de refúgio no país, passa-se ao exame de como são feitos os encaminhamentos desses processos e de como se dá a participação das demais instituições que neles também atuam.

¹⁶² SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 183.

¹⁶³ SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015. P. 181-182.

¹⁶⁴ Ibidem. P. 191.

3.3.1 A atuação do CONARE e de demais instituições no processo de concessão de refúgio

Primeiramente, antes de se adentrar à questão interna, cabe destacar que, no âmbito internacional, o ACNUR elaborou diversos padrões e orientações no que concerne o procedimento para a determinação do *status* de refugiado de um indivíduo¹⁶⁵, tendo como parâmetro para tal a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967.

Por sua vez, dentro do sistema brasileiro, a Lei n. 9.474/97 adotou um processo simples para a solicitação de refúgio. Consoante destaca Flávia Leão, “não se trata de beneficiar o estrangeiro e, sim, de assegurar que a Convenção de 1951 e demais protocolos adicionais não encontrem embaraços na efetiva proteção dos que a buscam”¹⁶⁶.

O processo perante o governo tem início quando o estrangeiro, ao chegar em território nacional, expressa a sua vontade pela solicitação do reconhecimento da sua condição de refugiado¹⁶⁷. Aqui, em que pese a obrigação do estrangeiro de adentrar em solos brasileiros para a efetivação do pedido, a Lei de Refúgio levou em consideração a situação destes indivíduos que, muitas vezes, chegam ao país sem sequer possuírem passaportes ou documentos de identificação válidos. Desta forma, conforme reza seu artigo 8º, “o ingresso irregular no território nacional não constitui impedimento para o estrangeiro solicitar refúgio às autoridades competentes” - no que se refere à “entrada irregular”, essa deve ser entendida em seu sentido amplo, de modo ser irregular não somente a entrada sem documentos, mas também aquela pela qual não se passa por qualquer tipo de fiscalização¹⁶⁸.

Percebe-se, portanto, que a Lei brasileira adotou o entendimento de que não seria razoável, em detrimento da situação do solicitante de refúgio - qual seja uma situação de

¹⁶⁵ Apoiado na Resolução n. 08 do então Comitê Executivo, a qual solicitava ao Alto Comissariado a publicação de “um manual referente aos procedimentos e critérios a aplicar para a determinação do estatuto de refugiado”, o ACNUR elaborou o Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado, documento esse que é constantemente revisado e atualizado com as diretrizes específicas que vêm surgindo.

¹⁶⁶ LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 215-226. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 215.

¹⁶⁷ AMORIM, João Alberto Alves. Reconhecimento da condição de refugiado no Brasil: a proteção internacional humanitária no Direito brasileiro. In: JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menucucci de Oliveira S. (Org.) **Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais**. P. 245-266. São Paulo: Quartier Latin, 2012. P. 253.

¹⁶⁸ LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 215-226. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 215.

violação de direitos humanos -, privá-lo deste processo de solicitação devido à falta de regularização de sua entrada no país.

Entretanto, há de se apontar que a Lei n. 9.474/97 previu algumas exceções ao processo de solicitação de refúgio, de modo que, consoante seu artigo 3º:

Art. 3º Não se beneficiarão da condição de refugiado os indivíduos que:

I - já desfrutem de proteção ou assistência por parte de organismo ou instituição das Nações Unidas que não o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados - ACNUR;

II - sejam residentes no território nacional e tenham direitos e obrigações relacionados com a condição de nacional brasileiro;

III - tenham cometido crime contra a paz, crime de guerra, crime contra a humanidade, crime hediondo, participado de atos terroristas ou tráfico de drogas;

IV - sejam considerados culpados de atos contrários aos fins e princípios das Nações Unidas.

Há, ainda, a ressalva feita pelo §2º, do artigo 7º, o qual dispõe que o benefício do reconhecimento da condição de refúgio “não poderá ser invocado por refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”. Tal redação, porém, é matéria de discussão entre os pesquisadores, uma vez que a mesma implicaria em um juízo de valor prévio e, conforme aponta Barreto, “é vago esse dispositivo, já que é difícil uma precisa identificação do que seja um refugiado considerado perigoso para a segurança do Brasil”¹⁶⁹. Há, ainda, quem considere que o respectivo texto vá de encontro com valores constitucionais, tal como aponta Alarcón e Torres:

Em que pese redação aparentemente benévola do texto normativo, parece-nos que neste caso existe inconstitucionalidade substancial. Veja-se que a causa impeditiva do requerimento é o fato de ser considerado perigoso, o que pode implicar a existência de um juízo prévio pela autoridade brasileira sem que exista condição de defesa por parte da pessoa. Postulados constitucionais como a presunção da inocência (art. 5º, LVII) e o contraditório e a ampla defesa (art. 5º, LV) resultam violentados diante da presunção de periculosidade que pode ser extremamente subjetiva. O interessado na obtenção de refúgio fica refém da apreciação da autoridade sem condições de demonstrar sua real situação.¹⁷⁰

Destarte, no que tange à análise procedimental, tem-se que todo indivíduo que não fizer parte do rol listado pelo artigo 3º e não for considerado “perigoso” para a segurança do país, consoante §2º, do artigo 7º, e que, já estando em solo brasileiro, desejar solicitar refúgio

¹⁶⁹ BARRETO, Luiz Paulo Teles F. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 152-206. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 163.

¹⁷⁰ ALARCÓN, Pietro de Jesus Lórá; TORRES, Daniel Bertolucci. O direito dos refugiados e a metodologia e prática brasileira de atendimento a requerentes de refúgio. Uma análise crítica constitucional para avançar na efetivação dos direitos humanos. In: PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. P. 491-506. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. P. 497.

deve procurar a Polícia Federal - primeira autoridade migratória a ser recorrida, a qual ouvirá o interessado e reduzirá a termo suas declarações¹⁷¹, elaborando, então, o Termo de Declaração¹⁷², documento de natureza declaratória que marca o início do processo administrativo¹⁷³. Neste ponto é importante destacar que a Lei n. 9.474/97 não impôs nenhuma restrição temporal para esta solicitação, bastando, porém, que o mesmo se dirija àquela autoridade policial e faça seu pedido.

Logo após iniciado seu processo de refúgio, consoante termos do artigo 22 e parágrafos, o indivíduo, junto de sua família, fará jus a um protocolo provisório, através do qual o grupo estará apto a residir no Brasil até a decisão final do seu processo. Além disso, o protocolo - que é o documento de identidade do solicitante no Brasil - permite que o indivíduo obtenha a expedição, pelo Ministério do Trabalho, de uma carteira de trabalho provisória, a fim de que aqui possa exercer atividade remunerada e, da mesma forma, permite a obtenção do Cadastro de Pessoa Física (CPF) que, consequentemente, possibilita o acesso a todos os serviços públicos disponíveis no país e, mais importante, a sua efetiva inserção na comunidade local¹⁷⁴.

Restando instruído e documentado o pedido - sempre respeitando o sigilo do solicitante, pois, “do contrário, poderá haver indevida exposição do solicitante perante a sociedade local e perante seu país de origem”¹⁷⁵ -, o Departamento da Polícia Federal deve encaminhar, de imediato, relatório ao CONARE para inclusão na pauta da próxima reunião de seu Colegiado, conforme manda o artigo 24, da Lei de Refúgio. Esse dispositivo, como aponta Barreto, “visa a celeridade do processo, mas não obriga o CONARE a julgamento imediato, já que novas diligências ou informações poderão ser necessárias para um julgamento preciso do caso”¹⁷⁶.

¹⁷¹ Consoante dispõe o artigo 9º, da Lei n. 9.474/97: “Art. 9º A autoridade a quem for apresentada a solicitação deverá ouvir o interessado e preparar termo de declaração, que deverá conter as circunstâncias relativas à entrada no Brasil e às razões que o fizeram deixar o país de origem”.

¹⁷² O Termo de Declarações foi estabelecido pelo CONARE através de sua Resolução Normativa n. 01, de 27 de outubro de 1998, e pode ser acessado através do endereço eletrônico: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-1-1998>.

¹⁷³ AMORIM, João Alberto Alves. Reconhecimento da condição de refugiado no Brasil: a proteção internacional humanitária no Direito brasileiro. In: JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menucucci de Oliveira S. (Org.) **Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais**. P. 245-266. São Paulo: Quartier Latin, 2012. P. 254.

¹⁷⁴ ACNUR. **Cartilha para solicitantes de refúgio no Brasil**. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2014/Cartilha_para_solicitantes_de_refugio_no_Brasil.pdf?view=1 >. Acesso em: 15 mai. 2018.

¹⁷⁵ BARRETO, Luiz Paulo Teles F. Breves comentários à Lei Brasileira de Refúgio. In: BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. P. 152-206. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010. P. 177.

¹⁷⁶ Ibidem.

No âmbito do CONARE, antes que o mesmo passe a decidir através de seu Colegiado, tem lugar a entrevista do solicitante com o Comitê. O entrevistador - funcionário daquele órgão ou da Defensoria Pública da União, e devidamente treinado e habilitado para tal ato - vai, pessoalmente, ao encontro do solicitante de refúgio, oportunidade na qual ambos irão delimitar sua história e identificar a existência, ou não, dos critérios para o reconhecimento do refúgio - como, por exemplo, a presença do fundado temor de perseguição.

No que se refere à aferição dos fatos e à busca da verdade durante a entrevista, destaca-se as palavras de Flávia Leão:

Vale dizer que, ao contrário do que preconiza a regra geral do Direito, o ônus da prova não cabe somente a quem alega. No caso do pedido de refúgio, o ônus da prova é compartilhado entre solicitante e entrevistador. Não somente o solicitante deverá provar o seu fundado temor de perseguição assim como é dever do entrevistador auferir daquelas declarações a necessidade, ou não da proteção internacional.¹⁷⁷

Passada a entrevista, o pedido de refúgio, em tese, seria imediatamente analisado na plenária, entretanto, em razão do grande número de solicitações de refúgio que aportavam, houve a necessidade de criação do Grupo de Estudos Prévios (GEP) - momento anterior à reunião do Colegiado, no qual se sucede um amplo debate acerca dos casos que serão posteriormente analisados.

Por sua vez, é na plenária - através de votação por maioria simples - que será proferida a decisão pelo reconhecimento ou não da condição de refugiado. Tal decisão será então remetida ao Departamento da Polícia Federal que notificará o solicitante. Em sendo positiva, o refugiado, nos termos do artigo 28, “será registrado junto ao Departamento de Polícia Federal, devendo assinar termo de responsabilidade¹⁷⁸ e solicitar cédula de identidade pertinente”.

Se a decisão, entretanto, negar-lhe o pedido de refúgio, o indivíduo poderá interpor recurso perante o Ministério de Estado da Justiça - obtendo negativa definitiva para o reconhecimento da condição de refugiado, estará o indivíduo sujeito à legislação geral dos

¹⁷⁷ LEÃO, Flávia Ribeiro Rocha. Do Procedimento de Determinação da Condição de Refugiado: da solicitação até a decisão pelo Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). In: JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. P. 215-226. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017. P. 220-221.

¹⁷⁸ O CONARE, através de sua Resolução Normativa n. 03, de 01 de outubro de 1998, estabeleceu o Termo de Responsabilidade, o qual pode ser acessado através do endereço eletrônico: <http://pfdc.pgr.mpf.mp.br/atuacao-e-conteudos-de-apoio/legislacao/asilos-refugiados-e-apatridas/resolucao-normativa-conare-no-03-1998>.

estrangeiros¹⁷⁹, não devendo, porém, em respeito ao princípio do *non-refoulement* e conforme dispõe o artigo 32, “ocorrer sua transferência para o seu país de nacionalidade ou de residência habitual, enquanto permanecerem as circunstâncias que põem em risco sua vida, integridade física e liberdade”.

Ademais, ressalta-se que, além do processo administrativo, o indivíduo pode recorrer às vias judiciais, pois, conforme aponta Alarcón e Torres, esse é “um direito proveniente de outro princípio constitucional de extremo valor, o da justicialidade ou da inafastabilidade da jurisdição, conforme consagrado no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal do Brasil”¹⁸⁰.

3.4 JURISPRUDÊNCIA BRASILEIRA SOBRE REFÚGIO

“A lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, são essas as exatas palavras que compõem a redação do inciso XXXV, do artigo 5º, da Constituição Federal. Assim, mesmo com decisão administrativa final expedida por autoridade competente, a recorribilidade da negativa de refúgio, ou a discussão de quaisquer outros assuntos concernentes a esse instituto, também estão sujeitas à revisão pelas vias judiciais.

Nota-se que a análise pelo Poder Judiciário nada mais é do que a concretização das garantias do indivíduo, uma vez que a proteção desse - seja ele refugiado ou não - começa, sempre, no âmbito interno do Estado, dentro da sua própria jurisdição. Porém, em que pese a existência da norma constitucional que assim estabeleça, a Lei de Refúgio foi relapsa nesta matéria e não fez qualquer menção à possibilidade de recurso pelo Judiciário, desta forma, não foram muitos os casos que tiveram chance de serem apreciados pelas Cortes Superiores do país.

Destarte, em uma pesquisa jurisprudencial pelos julgados do Supremo Tribunal Federal¹⁸¹, nota-se que a maioria dos processos versa sobre pedido de suspensão de extradição com base na condição de pessoa refugiada ou solicitante de refúgio do indivíduo demandado.

¹⁷⁹ A saber: Lei de Migração, Lei n. 13.445/17. BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

¹⁸⁰ ALARCÓN, Pietro de Jesus Lóra; TORRES, Daniel Bertolucci. O direito dos refugiados e a metodologia e prática brasileira de atendimento a requerentes de refúgio. Uma análise crítica constitucional para avançar na efetivação dos direitos humanos. In: PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. P. 491-506. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. P. 497.

¹⁸¹ Pesquisa realizada mediante acesso ao sítio eletrônico do Supremo Tribunal Federal (<http://stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>), através dos indexadores “refúgio”, “refugiados”, “princípio da não-devolução”, “Lei 9.474/97”, além de consulta às bibliografias elencadas ao final desta obra.

Um caso, entretanto, que cabe destaque é o pedido de Extradicação n. 1.008 julgado pelo STF no ano de 2007, ocasião em que a Suprema Corte reconheceu a constitucionalidade da Lei n. 9.474/97 - corresponde “ao primeiro caso na história do Brasil em que se analisou a situação de beneficiado com refúgio que simultaneamente era demandado pelo seu Estado de origem em processo de extradicação”¹⁸².

No julgamento em questão, concluiu-se que o reconhecimento da condição de refugiado pela autoridade administrativa competente tem o condão de impedir a extradicação - que tenha seu pedido fundamentado nos mesmos fatos que foram imperativos para a concessão do refúgio - do indivíduo demandado, por força do que prescreve o artigo 33, da Lei de Refúgio¹⁸³. De sua ementa, extrai-se:

Extradicação: Colômbia: crimes relacionados à participação do extraditando - então sacerdote da Igreja Católica - em ação militar das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC). Questão de ordem. Reconhecimento do status de refugiado do extraditando, por decisão do comitê nacional para refugiados - CONARE: pertinência temática entre a motivação do deferimento do refúgio e o objeto do pedido de extradicação: aplicação da Lei 9.474/97, art. 33 (Estatuto do Refugiado), cuja constitucionalidade é reconhecida: ausência de violação do princípio constitucional da separação dos poderes. 1. De acordo com o art. 33 da L. 9474/97, o reconhecimento administrativo da condição de refugiado, enquanto dure, é elisiva, por definição, da extradicação que tenha implicações com os motivos do seu deferimento. 2. É válida a lei que reserva ao Poder Executivo - a quem incumbe, por atribuição constitucional, a competência para tomar decisões que tenham reflexos no plano das relações internacionais do Estado - o poder privativo de conceder asilo ou refúgio. 3. A circunstância de o prejuízo do processo advir de ato de um outro Poder - desde que compreendido na esfera de sua competência - não significa invasão da área do Poder Judiciário. 4. Pedido de extradicação não conhecido, extinto o processo, sem julgamento do mérito e determinada a soltura do extraditando. 5. Caso em que de qualquer sorte, incidiria a proibição constitucional da extradicação por crime político, na qual se compreende a prática de eventuais crimes contra a pessoa ou contra o patrimônio no contexto de um fato de rebelião de motivação política (Ext. 493).¹⁸⁴

No que se refere às deliberações do CONARE e do Ministério da Justiça, a Suprema Corte tende a não modificá-las, de modo a prevalecer o entendimento - conforme constante na ementa acima transcrita - de que o Poder Executivo é plenamente competente, através do seu órgão especializado, qual seja o Comitê Nacional para os Refugiados, para decidir sobre o reconhecimento ou não da condição de refugiado. Entretanto, um dos casos que chama a

¹⁸² FERRAZ, Taís Schilling; VIEIRA, Bettina Rezende. A concretização dos direitos dos refugiados no Brasil. In: PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. P. 343-350. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. P. 345.

¹⁸³ “Art. 33. O reconhecimento da condição de refugiado obstará o seguimento de qualquer pedido de extradicação baseado nos fatos que fundamentaram a concessão de refúgio”.

¹⁸⁴ STF. Ext 1008. Relator Min. Gilmar Mendes. Relator p/ acórdão Min. Sepúlveda Pertence. Tribunal Pleno. Julgado em 21/03/2007, DJ 17/08/2007. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1008&classe=Ext&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 18 mai. 2018.

atenção devido à interferência da Corte, é a Extradicação n. 1.085, na qual o STF anulou a decisão do Ministro da Justiça, que concedeu o refúgio, devido à não observância dos requisitos para a concessão de tal instituto. Cita-se:

(...) 2. EXTRADIÇÃO. Passiva. Refúgio ao extraditando. Concessão no curso do processo, pelo Ministro da Justiça. Ato administrativo vinculado. Não correspondência entre os motivos declarados e o suporte fático da hipótese legal invocada como causa autorizadora da concessão de refúgio. Contraste, ademais, com norma legal proibitiva do reconhecimento dessa condição. Nulidade absoluta pronunciada. Ineficácia jurídica conseqüente. Preliminar acolhida. Votos vencidos. Inteligência dos arts. 1º, inc. I, e 3º, inc. III, da Lei nº 9.474/97, art. 1-F do Decreto nº 50.215/61 (Estatuto dos Refugiados), art. 1º, inc. I, da Lei nº 8.072/90, art. 168, § único, do CC, e art. 5º, inc. XL, da CF. Eventual nulidade absoluta do ato administrativo que concede refúgio ao extraditando deve ser pronunciada, mediante provocação ou de ofício, no processo de extradicação (...).¹⁸⁵

Neste sentido, vale também ressaltar a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça que, seguindo a mesma linha do STF, possui o entendimento pacificado de que o Poder executivo possui autonomia e competência suficiente para avaliar não só o ato de concessão do refúgio, como também outros atinentes a estrangeiros, a exemplo do ato de expulsão. Desta forma, em julgamento do Habeas Corpus n. 333.902/DF, em 2015, a Corte Superior, além de reafirmar a competência da autoridade administrativa para tal procedimento, também ressaltou a importância do devido processo legal, também aplicado no processo administrativo, de modo que concluiu, assim, pela nulidade da portaria que expulsava o indivíduo refugiado antes mesmo da instauração de um processo administrativo de perda de refúgio, de onde se extrai:

CONSTITUCIONAL. INTERNACIONAL. HABEAS CORPUS. REFUGIADO. EXPULSÃO. VIOLAÇÃO DO DEVIDO PROCESSO LEGAL. CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE O ESTATUTO DOS REFUGIADOS. LEI 9.474/97. ORDEM CONCEDIDA. 1. Trata-se de Habeas Corpus contra decreto de expulsão impetrado por estrangeiro que cometeu crime após a concessão de refúgio, sendo condenado por sentença penal transitada em julgado. 2. A jurisprudência do STF e do STJ pacificou o entendimento de que, ao analisar o ato de expulsão, não poderá o Judiciário substituir-se à atuação da chefia do Executivo na avaliação da sua conveniência, necessidade, oportunidade e utilidade, devendo limitar-se à análise do cumprimento formal dos requisitos e à inexistência de óbices à expulsão. 3. A garantia do devido processo legal constitui direito fundamental assegurado pelo art. 5º, LV, da Constituição Federal aos brasileiros e estrangeiros residentes no país, também encontrando previsão expressa na Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados e na Lei 9.474/97, pelo que a conclusão de processo administrativo em que seja declarada a perda da condição de refugiado, assegurado o contraditório e a ampla defesa, deve ser reconhecida como limitação ao poder discricionário do Executivo para expulsar um estrangeiro que ostente a condição de

¹⁸⁵ STF. Ext 1085. Relator Min. Cezar Peluzo. Tribunal Pleno. Julgado em 16/12/2009, DJ 16/04/2010. Disponível em: <<http://stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=1085&classe=Ext&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 19 mai. 2018.

refugiado. 4. Hipótese em que a portaria de expulsão foi editada sem que tivesse sido levada em consideração a condição de refugiado do paciente, tendo o próprio impetrado informado estar a medida de expulsão sobrestada, já que "enquanto o interessado detiver o status de refugiado, a expulsão não poderá ser efetivada, sendo condicionada à perda do refúgio, observados o devido processo legal e a ampla defesa" (e-STJ, fl. 58). 5. É nula a portaria de expulsão editada contra refugiado antes de instaurado regular processo administrativo de perda do refúgio, não podendo o ato ter seus efeitos suspensos para ser convalidado por procedimento administrativo posterior. Ordem concedida.¹⁸⁶

Observa-se que o Poder Judiciário possui um importante papel no que se refere à efetiva proteção dos direitos humanos, principalmente dos indivíduos refugiados e solicitantes de refúgio que são demandados - via pedidos de extradição - pelos seus países de origem, dos quais, em sua maioria, estão fugindo.

Entretanto, um outro ponto que vem ganhando destaque para a atuação das vias judiciais é a chamada "judicialização dos direitos sociais", na qual, através de decisões da justiça, a Administração Pública vem sendo compelida a promover prestações sociais. Muitas são as diferentes opiniões quanto a esta atuação do Poder Judiciário, de modo que, enquanto para uns este é o único meio encontrado para compelir o Governo a se manifestar e concretizar certas ações, para outros, trata-se de uma abordagem antidemocrática, a qual não respeita o princípio constitucional da separação de poderes¹⁸⁷.

Independentemente, porém, da posição adotada diante de tal situação, o que não se pode negar é a constante inércia da Administração Pública que, em que pese obrigada por lei, muitas vezes pela própria Constituição, não proporciona alguns dos serviços mais básicos a seus cidadãos. No que concerne à matéria de refúgio, conforme será melhor analisado no próximo capítulo, nota-se, principalmente, uma escassez de políticas públicas de proteção e auxílio aos refugiados, de modo que o Governo vem deixando a cargo da sociedade civil um papel que deveria ser por este executado.

Desta forma, há de se ressaltar a importância do Poder Judiciário para, além da própria garantia de efetivação do princípio internacional do *non-refoulement* e da aplicação do devido

¹⁸⁶ STJ. HC 333.902/DF. Relator Min. Humberto Martins. Primeira Seção. Julgado em 14/10/2015, DJe 22/10/2015. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/processo/pesquisa/?src=1.1.3&aplicacao=processos.ea&tipoPesquisa=tipoPesquisaGenerica&numero_registro=201502068861>. Acesso em: 19 mai. 2018.

¹⁸⁷ Para um maior aprofundamento sobre o tema, consultar: NETO, Cláudio Pereira de Souza. A Justiciabilidade dos Direitos Sociais: Críticas e Parâmetros. In: NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. P. 515-551. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

processo legal, garantir também que os indivíduos aqui refugiados possam acesso, pelo menos, ao “mínimo existencial”¹⁸⁸ ao qual todos têm direito.

¹⁸⁸ O “mínimo existencial”, para Sarlet, trata-se de uma teoria fundada nos princípios da dignidade humana e do direito à vida, de forma que consiste, assim, no provimento das condições mínimas para o exercício da liberdade. SARLET, Ingo Wolfgang, TIMM, Luciano Benetti (Coords.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. P. 369 e ss.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS PARA OS REFUGIADOS FRENTE ÀS NORMAS NACIONAIS E INTERNACIONAIS

No terceiro e último capítulo deste trabalho, tem-se como objetivo traçar um paralelo entre o mundo normativo e o mundo fático, de modo que, assim, serão analisadas as políticas públicas brasileiras, ou a falta delas, voltadas ao auxílio e à proteção dos refugiados e a sua efetividade em detrimento do estipulado pelas normas internacionais - quais sejam a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967 -, e pelas normas nacionais - principalmente a Lei de Refúgio e a Constituição Federal.

Desta forma, em um primeiro momento, será feita uma contextualização da realidade dos refugiados ao redor do país, bem como das políticas públicas em execução. Ademais, também será debatida a lacuna existente na atuação do governo, em todas as esferas da federação, na questão dos refugiados e o quanto essa se torna prejudicial à toda a população.

Após, o estudo acerca das políticas públicas será mais centralizado no âmbito do Estado de Santa Catarina, sendo então apresentada a difícil realidade dos refugiados que aqui chegam e vivem - uma vez que essas pessoas, além de estarem expostas às dificuldades que os próprios brasileiros vivenciam, também se deparam com a barreira linguística e, infelizmente, com situações de xenofobia e racismo. Também será evidenciada a importância do trabalho da sociedade civil no auxílio a esses indivíduos.

No que concerne à atuação governamental, a mesma também será debatida na esfera regional, visto que foi com muito esforço que o estado catarinense finalmente procedeu com a implementação do Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante e Refugiado - CRAI na cidade de Florianópolis.

Neste sentido, será analisada a implementação do CRAI/SC em Florianópolis, de forma a abordar todos os esforços da sociedade civil e todos os trâmites que levaram a tal conquista - incluindo a existência, e sua posterior extinção devido à não execução, de um convênio entre a União e o Estado de Santa Catarina, bem como os esforços do Ministério Público Federal para se fazer valer o contrato, mediante a propositura de uma Ação Civil Pública.

Por fim, também será exposto o trabalho que vem sendo realizado pelo Centro, bem como serão analisadas as necessidades que ainda se operam no Estado de Santa Catarina com relação às políticas públicas voltadas aos refugiados.

4.1 A (IN)EXISTÊNCIA DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE AUXÍLIO AOS REFUGIADOS

No ano de 2004, em comemoração ao dia mundial do refugiado, tomou forma o Seminário “Refúgio, Migrações e Direitos Humanos”, ocorrido em Brasília durante os dias 21 e 22 de junho. Neste evento, em um de seus painéis, uma refugiada colombiana vivendo no Brasil deu um depoimento emocionante, contando sua história:

Como vocês sabem, meu país se encontra numa situação de guerra interna que ocorre há muitos anos, e, por causa disto, muitas famílias, como a minha, foram obrigadas a deixá-lo, sob ameaça de perseguição e morte. Sair foi para nós o único jeito de salvar nossa vida.

Em meu caso, minha história foi a seguinte: nós recebemos uma carta de um dos grupos que se encontram agora em conflito. Nesta carta, pediam nossa contribuição financeira para sustentar o grupo. Diziam também que se não nos apresentássemos ou contribuíssemos com a luta, seríamos classificados como pertencentes a um grupo contrário e já estaríamos marcados para morrer.

(...)

Assim, por não haver comparecido, meu pai e a família, fomos acusados, como sempre acontece, de pertencermos a outro grupo. Logo depois, começaram telefonar ameaçando de morte e de seqüestro, inclusive, dando informações sobre minha vida, minha rotina, meus locais de estudo e de esporte, particularmente a patinação. Davam a entender que a qualquer momento podiam pegar-me se não cedêssemos às suas condições.

(...)

Meu pai fez todas as diligências possíveis, por exemplo: falar com a Polícia, prestar declarações, pedir proteção. Mas, como são muitas as pessoas nestas condições, não conseguem dar proteção.

Não sobrava mais alternativa, pois o medo era muito grande e já não podíamos continuar daquele jeito, vivendo escondidos e ameaçados. Tomamos a difícil e triste decisão de deixar o País. Foi muito duro. Mas, estávamos no limite para salvar nossas vidas. Pegamos as poucas roupas que tínhamos na casa do amigo, tomamos um avião de carga porque ali se pode embarcar escondido. Fomos até Letícia, de lá tomamos um navio até Manaus. De lá outro até Belém. E, de Belém, um ônibus até Brasília. Foram 10 dias de viagem.

(...)

Depois, assim que chegamos em Brasília, começamos a sentir nossa solidão, isolamento, insegurança. E o choque de cultura: idioma, comunicação, falar com a Polícia, pedir ajuda, encontrar casa, e, acima de tudo, como sobreviver, como conseguir nossa manutenção. Meu pai, ante o desespero de que nada acontecia e o dinheiro que tínhamos havia terminado, saiu procurando ajuda.¹⁸⁹

A história narrada pela colombiana é apenas mais uma dentre as milhares de vidas que procuraram por refúgio no Brasil ao longo desses anos.

Consoante informações disponibilizadas pelo ACNUR, em 2017, registrou-se que cerca de 10 mil pessoas compunham a população de refugiados reconhecidos no Brasil - advindas de mais de 80 nações diferentes -, havendo, ainda, mais de 30 mil solicitações de

¹⁸⁹ O respectivo depoimento e demais informações a respeito do Seminário podem ser acessadas em: http://www.migrante.org.br/migrante/index.php?option=com_content&view=article&id=187:dia-mundial-do-refugiado&catid=88&Itemid=1211.

refúgio a serem analisadas pelo CONARE. Em sua maioria, esses indivíduos buscam os grandes centros urbanos para se instalarem e buscarem uma nova vida¹⁹⁰.

Em que pese não parecer um grande número se comparado às proporções de refugiados que procuram alguns países do continente europeu, por exemplo, não se pode negar, entretanto, ser uma soma impressionante para o Brasil, visto que, nos últimos anos, entre 2010 e 2015, os pedidos de refúgio no país cresceram 2.868% , passando de 966 solicitações em 2010 para 28.670 em 2015¹⁹¹.

Isso posto, não é de hoje que o Brasil é reconhecido como um país acolhedor, porém, ainda assim os refugiados encontram diversas barreiras para a sua integração na sociedade, pois, além das dificuldades iniciais enfrentadas - como o aprendizado da língua portuguesa e o desafio das questões culturais, consoante relato supracitado -, esses indivíduos estão sujeitos aos problemas comuns que assolam os brasileiros - como a dificuldade de acesso ao mercado de trabalho, ou mesmo à educação e aos serviços públicos de saúde e moradia¹⁹².

Consequentemente, é neste cenário que se destaca o papel do Estado brasileiro, pois é sua a responsabilidade primária de proteção, auxílio e integração dos refugiados e solicitantes de refúgio que aqui se encontram. Conforme dispõe Cançado Trindade, as resoluções de âmbito internacional estão intrinsecamente ligadas à adoção e ao aperfeiçoamento de medidas nacionais para suas implementações, uma vez que delas depende a própria evolução da proteção internacional dos direitos humanos¹⁹³. Ainda, continua o autor:

A responsabilidade primária pela observância dos direitos humanos recai nos Estados, e os próprios tratados de direitos humanos atribuem importantes funções de proteção aos órgãos dos Estados. Ao ratificarem tais tratados, os Estados Partes contraem a obrigação geral de adequar seu ordenamento jurídico interno à normativa internacional de proteção, a par das obrigações específicas relativas a cada um dos direitos protegidos. No presente domínio de proteção, o direito internacional e o direito interno se mostram, assim, em constante interação. É a própria proteção internacional que requer medidas nacionais de implementação dos tratados de

¹⁹⁰ ACNUR. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018. P. 18.

¹⁹¹ CONARE. **Relatório sobre refúgio no Brasil - balanço até abril de 2016**. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

¹⁹² ACNUR. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. 2018. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018. P. 20.

¹⁹³ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 1, p. 167-177, vol. 40. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a07>>. Acesso em 13 mai. 2018. P. 175.

direitos humanos, assim como o fortalecimento das instituições nacionais vinculadas à vigência plena dos direitos humanos e do Estado de Direito.¹⁹⁴

Neste sentido, sabe-se que a Constituição Federal atribuiu especial importância aos direitos fundamentais do ser humano, dos quais cabe destaque aos direitos sociais - como o direito à saúde, à educação, à assistência e ao trabalho – e os direitos econômicos e culturais, baseados no princípio da igualdade, compondo os direitos fundamentais de segunda dimensão, ou de segunda geração¹⁹⁵, como também são conhecidos.

Assim, “diferentemente dos direitos de primeira dimensão, estes últimos dependem, para que se tornem efetivos, de ações positivas do Estado”¹⁹⁶, ou seja, necessitam da execução de políticas públicas para se fazerem valer. Esses direitos prestacionais “buscam favorecer as condições materiais indispensáveis ao desfrute efetivo das liberdades asseguradas. Supõem que, para a conquista e manutenção da liberdade, os poderes públicos devem assumir comportamento ativo na sociedade”¹⁹⁷.

Nota-se, desta forma, tamanha ser a responsabilidade do Estado para com o cumprimento de seus preceitos constitucionais. Assim, de forma a constatar se, na prática, há a devida efetivação desses direitos sociais e, em especial, daqueles concernentes aos refugiados, segue-se analisando algumas medidas tomadas pelo governo quando grandes fluxos migratórios ingressaram no país.

Em 2013, tendo em vista o aumento do fluxo de refugiados sírios no Brasil - devido à guerra da Síria, tida como uma das piores crises humanitárias do último século -, o governo adotou algumas medidas visando à facilitação da entrada desses indivíduos ao país, de forma

¹⁹⁴ CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 1, p. 167-177, vol. 40. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a07>>. Acesso em 13 mai. 2018. P. 175.

¹⁹⁵ Conforme aponta Alexandre de Moraes, “a doutrina apresenta-nos a classificação de direitos fundamentais de primeira, segunda e terceira gerações, baseando-se na ordem histórica cronológica em que passaram a ser constitucionalmente reconhecidos”. Desta forma, tem-se que os direitos de primeira geração são aqueles que abrangem as liberdades clássicas, negativas ou formais, ou seja, que ressaltam o princípio da liberdade – são os direitos civis e políticos; os direitos de segunda geração referem-se aos direitos econômicos, sociais e culturais, os quais estão relacionados às liberdades positivas, dando forma, assim, ao princípio da igualdade; por fim, os direitos de terceira geração são os direitos de solidariedade e fraternidade, “constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos”. MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014. P. 29.

¹⁹⁶ FERRAZ, Taís Schilling; VIEIRA, Bettina Rezende. A concretização dos direitos dos refugiados no Brasil. In: PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. P. 343-350. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017. P. 346.

¹⁹⁷ Ibidem.

que, através do CONARE, foi publicada a Resolução Normativa n. 17¹⁹⁸, a qual autorizou as missões diplomáticas brasileiras a emitirem um visto especial a pessoas afetadas pelo conflito na Síria, sendo prorrogada por mais dois anos em 2015.

Ainda, quanto à migração dos haitianos - que representam um dos maiores números de solicitantes de refúgio em solo brasileiro¹⁹⁹ -, os números de indivíduos que para cá migravam cresceu ainda mais a partir do ano de 2010, por consequência do terremoto que assolou sua terra natal. Grande parte deste “interesse” em buscar novas possibilidades e melhores condições de vida especificamente no Brasil teve grande influência da participação ativa do país na MINUSTAH²⁰⁰, da qual o Estado brasileiro era encarregado pela segurança militar. Assim, com o aumento do fluxo de imigrantes haitianos, o governo editou uma Portaria Interministerial²⁰¹ para a concessão de visto temporário e autorização de residência para fins de acolhida humanitária desses indivíduos.

Outro grupo significativo que recentemente ganhou destaque nas mídias brasileiras foram os venezuelanos que, devido à grande crise que tomou conta da Venezuela, procuram no país vizinho resquícios de sua dignidade para reestruturarem suas vidas. Consoante informações do ACNUR, até meados de 2017, estimava-se que dentre os 30.000 venezuelanos que se encontravam em solo brasileiro, muitos estavam em situação irregular²⁰². Diante deste cenário, um quadro adicional de funcionários da Polícia Federal foi mandado para Roraima para auxiliar nos registros destes indivíduos, bem como foi editada a Medida Provisória n. 820/2018²⁰³, a qual dispõe sobre as medidas de assistência emergencial para acolhimento a pessoas em situação de vulnerabilidade decorrente de fluxo migratório provocado por crise humanitária.

¹⁹⁸ CONARE. **Resolução Normativa n. 17, de 20 de setembro de 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=29&data=24/09/2013>>. Acesso em: 24. mai. 2018.

¹⁹⁹ Consoante último relatório divulgado pela Secretaria Nacional de Justiça, os haitianos representam a segunda nacionalidade com o maior número de solicitantes de refúgio no país, sendo equivalente a 14% do total de pedidos. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em números**. 3 ed. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2018.

²⁰⁰ Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti.

²⁰¹ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Portaria Interministerial n. 10, de 6 de abril de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=57&data=09/04/2018>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

²⁰² Tradução livre. UNHCR. **As asylum applications by Venezuelans soar, UNHCR steps up response**. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/news/briefing/2017/7/596888474/asylum-applications-venezuelans-soar-unhcr-steps-response.html>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

²⁰³ BRASIL. **Medida Provisória n. 820/2018**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm>. Acesso em: 24 mai. 2018.

Entretanto, em que pese as providências tomadas, devido ao grande fluxo de entrada destes cidadãos no país²⁰⁴, o Estado de Roraima, afirmando não possuir auxílio do governo federal, impetrou uma Ação no Supremo Tribunal Federal²⁰⁵ requerendo o fechamento das fronteiras, argumentando que essa imigração em massa ocasionou no aumento da violência, bem como em problemas de saúde pública - a exemplo do reaparecimento de doenças como sarampo (59 casos registrados), e tuberculose²⁰⁶.

Neste contexto, percebe-se, pois, que medidas de facilitação da entrada destas pessoas e de concessão de visto humanitário não são, e nem chegam perto de ser, suficientes para tratar desta problemática. Faz-se necessário, portanto, todo um planejamento de acolhida destes imigrantes para que nem eles e nem a população local sofram com as consequências de um aumento populacional desgovernado, sem qualquer controle ou auxílio.

Desta forma, quando se aborda a questão dos refugiados é válido pontuar, consoante o faz Rosita Milesi e Flavia Carlet, que esses indivíduos:

vulneráveis entre os vulneráveis, são a crua expressão das desordens e desequilíbrios mundiais. Não querem se deslocar, são compelidos ou constrangidos a tal. São homens, mulheres e crianças obrigados a deixar sua pátria por fundado temor de perseguição, seja por motivos de raça, religião, nacionalidade ou opinião, seja pela própria falta de proteção do seu Estado.²⁰⁷

Assim, conforme já mencionado, muitos são os obstáculos a serem enfrentados pelos refugiados após sua chegada no país, pois, além de forçados a saírem de suas terras, acabam sendo aqui obrigados a se adaptarem a uma cultura e, muitas vezes, a um idioma completamente diferentes. Além de todos esses fatores, esses indivíduos também acabam tendo que enfrentar diversas situações de racismo e xenofobia proporcionadas por cidadãos resistentes “à presença do refugiado, tido como um estrangeiro que vem utilizar os benefícios sociais que o governo deveria destinar à população brasileira, carente de tantos serviços e políticas sociais”²⁰⁸.

²⁰⁴ “Segundo estimativa da prefeitura de Boa Vista, mais de 40 mil pessoas do país vizinho chegaram à cidade, o que corresponde a mais de 10% da população local”. A reportagem completa pode ser acessada em: <https://www.correiopovo.com.br/Noticias/Pol%C3%ADtica/2018/2/642733/Ministro-diz-que-Brasil-mantem-portas-abertas-para-receber-refugiados>.

²⁰⁵ Trata-se da ACO n. 3121, ajuizada pelo Estado de Roraima contra a União, cujos autos podem ser consultados em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>.

²⁰⁶ O GLOBO. **Governo de Roraima pede ao STF para fechar fronteira com a Venezuela e impedir entrada de imigrantes**. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/governo-de-roraima-pede-ao-stf-para-fechar-fronteira-com-venezuela-impedir-entrada-de-imigrantes-22587813>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

²⁰⁷ MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e políticas públicas. In: SILVA, César Augusto S. da. (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. P. 77-97. Dourados: UFGD, 2012. P. 77-78.

²⁰⁸ Ibidem. P. 88.

Nesta linha, nota-se ser crucial que o Estado proporcione políticas públicas não somente para a facilitação da entrada destas pessoas, como também, e principalmente, de integração na sociedade civil, visando, sobretudo, à superação da nítida condição de desigualdade a que estão sujeitas.

Diante disso, tendo em vista que o presente trabalho objetiva analisar se a implementação de políticas públicas voltadas aos refugiados no Brasil encontra-se de acordo com os compromissos assumidos pelo Estado brasileiro, dá-se ênfase, aqui, a alguns desses documentos legais já mencionados nos capítulos anteriores.

A Carta Magna²⁰⁹, por exemplo, traz em seu artigo 203, que a assistência social deve ser garantida “a quem dela necessitar”, tendo a “integração ao mercado de trabalho”, disposta no inciso III, como um de seus objetivos. A Lei de Refúgio²¹⁰ também previu algumas condutas a serem colocadas em prática pelo governo, de modo que seus artigos 43 e 44, que versam sobre a integração local dos refugiados, dispõem, respectivamente, sobre a simplificação das exigências concernentes à “apresentação de documentos emitidos por seus países de origem ou por suas representações diplomáticas e consulares” e a facilitação do “reconhecimento de certificados e diplomas, os requisitos para a obtenção da condição de residente e o ingresso em instituições acadêmicas de todos os níveis”.

A Convenção de 1951²¹¹, por sua vez, foi eloquente ao afirmar que, com relação à assistência pública, questão tratada em seu artigo 23, “os Estados Contratantes darão aos refugiados que residam regularmente no seu território o mesmo tratamento em matéria de assistência e de socorros públicos que é dado aos seus nacionais”.

Percebe-se, assim, que as normativas existentes são irredutíveis quanto à necessidade de execução de políticas públicas voltadas aos refugiados visando não somente à sua proteção jurídica, mas também, e principalmente, à sua proteção social, à sua acolhida e à sua integração. Entretanto, conforme ressalta Milesi e Carlet:

Em que pese a importância destas disposições, essencialmente no que se refere à implementação de políticas públicas para refugiados ou ao acesso destes às já existentes, o Poder Público permanece ainda bastante distante, quando não omissivo,

²⁰⁹ BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 mai. 2018.

²¹⁰ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Lei de Refúgio**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

²¹¹ BRASIL. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

delegando à sociedade civil a efetivação desta tarefa e abstendo-se de trazer para si o cumprimento desta responsabilidade.²¹²

Não se nega o importante papel que possui a sociedade civil quando da recepção e integração dos refugiados no país, porém, o que não pode ocorrer é o governo brasileiro, signatário de diversos diplomas protetores dos direitos dos refugiados, permanecer inerte, deixando nas mãos de voluntários o papel que seria seu.

Desta forma, retomadas as respectivas legislações, bem como exposta a necessidade de atuação do Estado na implementação de políticas públicas voltadas a esse grupo de imigrantes, passa-se ao estudo local, de modo que será analisada a situação dos indivíduos refugiados e solicitantes de refúgio que se encontram no Estado de Santa Catarina, bem como as políticas públicas locais que lhes são dirigidas.

4.2 A SITUAÇÃO DOS REFUGIADOS NO ÂMBITO DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Conforme visto, consoante manda os diplomas legais, é papel do Estado implementar políticas públicas para se fazer valer os direitos dos refugiados. Entretanto, um fator a ser considerado quando da elaboração e execução dessas políticas é o tamanho dimensional do Brasil - visto ser um país com proporções continentais e com uma presença marcante de diferentes culturas em cada uma de suas regiões.

Por conseguinte, devido a essas diferenças regionais, diferentes serão as abordagens e os objetivos das políticas a serem implementadas. Portanto, é neste sentido que uma atuação em conjunto não só com a sociedade civil se faz necessária, mas também com todos os entes da federação, de sorte que as ações devem ser pensadas e articuladas de modo a envolver também o governo local. Desta maneira, conforme expõem Milesi e Carlet, somente:

com as instâncias públicas locais articuladas com o Governo Federal, com a sociedade civil organizada e ainda “abraçando junto” a iniciativa e a gestão de políticas públicas, a efetivação dos direitos econômicos, sociais e culturais dos refugiados será, seguramente, concretizada de modo mais eficaz.²¹³

É, assim, diante desta necessidade de harmonia entre todos os entes federativos e a sociedade civil para uma efetiva tutela dos refugiados que o presente estudo tem base. Com

²¹² MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e políticas públicas. In: SILVA, César Augusto S. da. (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. P. 77-97. Dourados: UFGD, 2012. P. 90.

²¹³ MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e políticas públicas. In: SILVA, César Augusto S. da. (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. P. 77-97. Dourados: UFGD, 2012. P. 89.

isso posto, antes de se adentrar à análise da atuação local destes sujeitos, cumpre destacar alguns dados importantes concernentes ao refúgio no Estado de Santa Catarina.

De acordo com uma pesquisa estatística realizada pelo ACNUR entre os anos de 2010 e 2014²¹⁴, tem-se que, dentre as regiões brasileiras, a região sul é a que concentra o maior número de solicitações de refúgio do país - representando 35% do total. Com relação ao atendimento destas solicitações e à moradia destes indivíduos, Santa Catarina é o quarto Estado brasileiro que mais reconhece refugiados, e o sexto que mais recebe refugiados para instalarem aqui suas residências²¹⁵.

Percebe-se, com a exposição de tais dados, que é notória a participação do Estado quanto ao reconhecimento destas pessoas. Entretanto, o que será analisado em seguida é a participação dos governos locais nas políticas de acolhida e auxílio aos refugiados e imigrantes que aqui aportam, em sua maioria, sem qualquer instrução ou meios de subsistência.

Por fim, destaca-se que a maioria das ações realizadas no Estado, bem como das Organizações e Associações da sociedade civil que atuam na área, atendem tanto a imigrantes sujeitos à legislação geral da nova Lei de Migração²¹⁶, quanto aos imigrantes refugiados e solicitantes de refúgio sujeitos à Lei de Refúgio²¹⁷.

4.2.1 A experiência dos refugiados em solo catarinense

Consoante relatório divulgado pelo Grupo de Apoio aos Imigrantes e Refugiados de Florianópolis e Região²¹⁸, através de dados prestados pela Pastoral do Migrante - Arquidiocese de Florianópolis, no período de dois anos, compreendido entre julho de 2013 e

²¹⁴ ACNUR. **Refúgio no Brasil: Uma análise Estatística (Janeiro de 2010 a Outubro de 2014)**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014>. Acesso em: 30 de mai. 2018. P. 3.

²¹⁵ MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **Refúgio em números**. 3 ed. Disponível em: <http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 30 de mai. de 2018. P. 11 e 23.

²¹⁶ BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

²¹⁷ BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Lei de Refúgio**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

²¹⁸ Daqui pra frente GAIRF. O grupo foi criado em 2014 através de uma iniciativa da Arquidiocese de Florianópolis e será melhor apresentado em tópico posterior.

julho de 2015, na região de Florianópolis, houve cerca de 2.820 atendimentos a refugiados e imigrantes - os quais têm a sua maioria compostas por argentinos e haitianos²¹⁹.

Nestes últimos anos, conforme já visto em âmbito nacional, um novo perfil de imigrantes tem sido traçado e, não diferente desta tendência, os dados estaduais corroboram com tais estatísticas.

Em 2013, mais de 14 mil haitianos estavam aptos a trabalhar no Brasil, número este que, no ano seguinte, mais do que triplicou, chegando a quase 52 mil. No Estado de Santa Catarina, somente nos cinco primeiros meses de 2015, a Superintendência Regional do Trabalho e Emprego (SRTE/SC) emitiu 2.259 carteiras de trabalho a haitianos - observando-se um crescimento de 129% se comparado ao total do ano anterior, no qual foram expedidos 986 documentos²²⁰.

A procura e conquista de um emprego não é somente um desejo, mas uma necessidade para estes indivíduos - sejam eles refugiados, solicitantes de refúgio, ou mesmo imigrantes sujeitos às normas gerais de imigração. Desta forma, devido à certa facilidade em se conseguir emprego na região - tendo em vista as ofertas de trabalho “que vão da prestação de serviços à indústria pesada, passando pelos abatedouros de frangos e carnes do Oeste até os canteiros de obras no Vale do Itajaí”²²¹ -, Santa Catarina passou a ser um Estado visado por esses grupos de imigrantes.

Nesta conjuntura, cabe destaque às palavras contidas no relatório do GAIRF, as quais bem expõem a realidade vivida pela região catarinense:

Chegando primeiro ao Acre e também no estado do Amazonas, em um curto espaço de tempo empresas catarinenses viram nesses trabalhadores uma oportunidade de uma mão de obra para trabalhar seja na construção civil, seja no setor da agroindústria em Santa Catarina. As cidades de Balneário Camboriú, Itajaí, Navegantes, Chapecó e Florianópolis, começam a receber esses grupos inicialmente constituído por homens jovens. As mulheres começam a chegar um pouco depois e colocam novas questões para um estado que tem construído sua narrativa, sua identidade como um estado de imigrantes.²²²

²¹⁹ GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas.** Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 15.

²²⁰ THOMÉ, Leonardo. **Haitianos: os imigrantes do século 21 em Santa Catarina.** Disponível em: <<https://ndonline.com.br/florianopolis/noticias/haitianos-os-imigrantes-do-seculo-21-em-santa-catarina>>. Acesso em: 30 mai. 2018.

²²¹ Ibidem.

²²² GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas.** Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 07.

Reconhece-se que, tamanha demanda pela expedição de carteiras de trabalho, bem como de ofertas de emprego, foi extremamente significativa para o aumento do número de pessoas que passaram pelo processo de regularização migratória, uma vez que somente assim poderiam adentrar, formalmente, ao mercado de trabalho brasileiro. Entretanto, apesar deste avanço, muitos são aqueles que continuam irregulares e, conseqüentemente, sem um emprego formal - demanda essa que se observa como a principal entre todos os imigrantes e refugiados.

Em entrevista com os membros da ONG Organização Pelos Refugiados²²³, quando da pergunta de quais seriam as principais reclamações e demandas existentes entre os refugiados que os procuram, de pronto, a resposta foi de que “a primeira demanda que recebemos é referente à procura de emprego”.

Corroborando com tais informações, destaca-se gráfico trazido no relatório prévio de atendimento do mês de Abril/2018 do CRAI/SC²²⁴:



Como se observa, a busca de trabalho e confecção de currículos é a demanda prioritária dos indivíduos atendidos pelo Centro, seguidos pelos pedidos de residência, orientação para reunião familiar, “outros” - correspondente a “informações/dúvidas, cópia de documentos, regularizações, dúvidas sobre viagem internacional, scanner de documentos,

²²³ Daqui para frente OPR. A Organização será melhor apresentada no tópico posterior. A entrevista realizada pode ser lida no Anexo 1 do presente trabalho.

²²⁴ Trata-se de uma prévia do relatório de atendimento do CRAI no mês de Abril/2018, disponibilizada pelo Coordenador do mesmo, a qual pode ser acessada no Anexo 2.

orientação espiritual, e-mail para embaixadas e consulados, entre outros procedimentos”²²⁵, consulta de processos e documentos, entrega de documentos, registros e agendamentos junto à Polícia Federal, serviços socioassistenciais, renovação de passaporte, solicitações de refúgio, e emissão de certidões.

A grande demanda por trabalho decorre pura e simplesmente do fato de que, sem um emprego, esses indivíduos não têm como se sustentar, de forma que acabam muitas vezes se encontrando em situação de rua, sem ter como pagar moradia ou mesmo o que comer. Além disso, outro fator agravante são as taxas a serem pagas para a regularização de suas situações migratórias, uma vez que a maioria dos casos não se trata de pagar a taxa para apenas uma pessoa, mas, sim, para toda uma família.

Ainda quanto às demandas por emprego, em uma coleta de informações realizada pelo GAIRF com os membros da Associação de Haitianos em Santa Catarina, destaca-se que, em que pese alguns terem realizado cursos via PRONATEC e demonstrado bons rendimentos, ainda assim encontravam grandes dificuldades de encontrar um trabalho dentro das suas áreas de formação. Dentre as razões para tal, o grupo reputa à falta de proficiência na língua portuguesa como uma barreira ao seus avanços profissionais, e, quanto aos refugiados, também há a objeção de muitos empregadores quanto ao protocolo entregue pela Polícia Federal, de modo que não aceitam como um documento válido para contratá-los²²⁶.

Ademais, um dos pontos a ser observado através do gráfico acima é a pouca quantidade de orientações para a solicitação de refúgio que realiza o CRAI. Esta conjuntura decorre não só do fato de que dentre os demais atendimentos também estão inclusos aqueles prestados aos refugiados, bem como da circunstância de que muitos já são solicitantes de refúgio e aguardam a decisão de seus processos.

Um dos obstáculos, porém, presenciados pelos refugiados em geral no Estado concerne ao protocolo emitido pela Polícia Federal, o qual, conforme supracitado, acaba por muitas vezes não sendo aceitos em todos os lugares, de modo que somente a sua posse não garante o acesso aos seus direitos mais básicos e, muito menos, à sua efetiva integração na sociedade. Neste sentido, aponta o relatório do GAIRF que os próprios funcionários públicos estão mal informados e mal preparados para lidar com a situação destes indivíduos, de forma

²²⁵ Extraído do Relatório Mensal do CRAI no Mês de Abril/2018 (Anexo 2).

²²⁶ GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas.** Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 33-34.

que, muitas são as situações a que são expostos quando tentam acessar os serviços públicos - principalmente os de educação²²⁷.

Desta forma, permanecendo em uma posição vulnerável e carentes de diversas necessidades básicas comuns - como emprego, moradia, e até mesmo educação, conforme exposto acima -, há de se destacar, também, que diferentes são as etnias que marcam presença no Estado e, por conseguinte, diferentes são algumas de suas urgências.

Um grupo de refugiados haitianos ou de países provenientes da África, por exemplo, tem uma dificuldade maior de inserção na sociedade brasileira que um grupo venezuelano. A barreira linguística existente para aquele grupo é muito maior do que para esse, uma vez que muitos falam crioulo, francês, ou mesmo outros dialetos específicos, enquanto os refugiados e solicitantes de refúgio advindos de países da América Latina falam, predominantemente espanhol, língua que se assemelha bem mais ao português. Ademais, diversos outros fatores sociais interferem para que esse grupo de refugiados acabe ficando em uma situação ainda mais vulnerável, como o racismo e a xenofobia, implicando em uma maior dificuldade para que consigam trabalho.

Ainda, é importante frisar que, enquanto a maioria dos imigrantes mercosulinos e latino-americanos que aqui chegam estão submetidos à legislação geral de migração²²⁸, cerca de 70% dos imigrantes africanos atendidos em Florianópolis e região são refugiados ou solicitantes de refúgio²²⁹.

Os sírios, por sua vez, conforme exposto pelo relatório do GAIRF, têm a sua necessidade concentrada no aspecto socioeconômico - como cestas básicas, roupas, colchões, etc. Desta forma, destaca-se que o próprio grupo, na região de Florianópolis, se organizou para dar apoio aos demais conterrâneos mediante sua inserção laboral e provimento de moradia, entretanto, “na Audiência Pública Estadual ocorrida dia 24/06/2015 na ALESC eles relataram que já não é possível continuarem fazendo esse trabalho de forma solitária, pois já absorveram toda demanda que podiam”²³⁰.

²²⁷ Ibidem. P. 32.

²²⁸ BRASIL. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

²²⁹ Dados de atendimento do Núcleo de Apoio a Imigrantes e Refugiados da Universidade Federal de Santa Catarina referentes ao período compreendido entre 2015 e 2017, fornecidos durante a palestra do grupo EIRENÊ - UFSC, “Diásporas, Refúgios e Migrações em Santa Catarina: Narrativas e Práticas”, do XIII Congresso Direito UFSC, em 16 mai. 2018.

²³⁰ GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas**. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 21-22.

Neste mesmo sentido aponta o Coordenador do CRAI²³¹, o qual expõe que diversas são as comunidades de imigrantes e refugiados que se organizaram entre si aqui na região²³², de modo que, por meio de parcerias com a sociedade civil, tentam articular meios de sobreviver e se sustentar - seja dando suporte através de moradia, emprego, ou até mesmo cursos de língua portuguesa.

Nota-se, portanto, a grande importância que tem as organizações da sociedade civil no auxílio e acolhida dessas pessoas, visto ser pequeno o envolvimento do governo nesta questão, pois, consoante aponta o relatório do GAIRF, “os imigrantes e refugiados ainda estão desassistidos pela esfera pública, poucos são os debates políticos que os entendem como detentores de direitos e não como alvo de “controle” e xenofobia”²³³.

Sendo assim, considerando a atuação de diversas entidades civis em prol dos refugiados no Estado de Santa Catarina, serão abordados, no próximo item, o trabalho e as conquistas de algumas delas ao longo dos anos.

4.2.2 A atuação da sociedade civil no auxílio aos refugiados

Conforme visto, não é surpresa que o serviço de auxílio e acolhida de imigrantes e refugiados é realizado, majoritariamente, por organizações não-governamentais e instituições da sociedade civil sem qualquer, ou com uma mínima, ajuda do Estado. Desta forma, na região do Estado de Santa Catarina e, principalmente, da Grande Florianópolis, alguns são os grupos e associações que se destacam por sua atuação perante esses grupos.

²³¹ Entrevista realizada em 08/06/2018, com íntegra da transcrição disponibilizada no Anexo 3.

²³² A exemplo da Associação de Haitianos de Santa Catarina (AHSC), fundada em 2014 com o objetivo de disseminar as informações e conhecimentos adquiridos pelo grupo aos haitianos recém-chegados; bem como da Kay Pa Nou, também criada em 2014, a associação, cuja livre tradução de seu nome seria “casa para nós”, desenvolve um projeto chamado “ação educativa”, “que propõe um ponto de encontro para compartilhar ideias, dificuldades em relação à língua e à cultura brasileira, um espaço para se sentirem em casa”, ainda, a Kay Pa Nou tem grande importância quando da representação da população haitiana perante órgãos e ocasiões públicas - como a participação em reuniões do GAIRF. GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas.** Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 28-29.

²³³ GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas.** Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 13.

Uma das instituições que colaboram na área há mais tempo é a Arquidiocese de Florianópolis²³⁴, através da qual, na década de 60, foi criada a Ação Social Arquidiocesana²³⁵, organismo pertencente àquela e que possui projetos de apoio a imigrantes e refugiados. Além disso, também no âmbito da Arquidiocese, nos anos 90, foi criada a Pastoral do Migrante²³⁶, a qual possui suas atividades voltadas às necessidades da população migrante e refugiada na Grande Florianópolis, de modo que, por muito tempo, tornou-se o único ponto de referência para o atendimento desses indivíduos em todos os municípios da região.

Mais recentemente, com o aumento do fluxo de imigrantes e refugiados - principalmente após a onda de migração haitiana iniciada em 2010 - passou a ser ainda mais visível, e preocupante, a situação destas pessoas, as quais, deixando tudo para trás, chegavam aqui com recursos limitados e necessitadas de orientação para regularizar suas situações ou, na maioria dos casos, para dar entrada na solicitação de refúgio.

Desta forma, em 2014, devido às demandas por orientação e assistência que surgiam desse grupo, bem como em detrimento da “falta de iniciativas do poder público quanto à temática”²³⁷, foi constituído o Grupo de Apoio aos Imigrantes e Refugiados de Florianópolis e região, pela Arquidiocese de Florianópolis, com o objetivo de buscar maneiras de atender às reivindicações e necessidade dessas populações. Atualmente, o grupo “conta com a parceria de representantes de instituições do poder público, universidades, igrejas e organizações não governamentais que atuam junto a estes novos imigrantes e refugiados”.

Destaca-se, aqui, o trabalho realizado por várias ONGs e entidades civis no que concerne ao auxílio destas pessoas, através das quais diversos indivíduos foram assistidos com cestas básicas, doações diversas e até mesmo aulas de português - como é o caso da

²³⁴ A Arquidiocese é uma circunscrição eclesiástica da Igreja Católica no Brasil e pertence ao Conselho Episcopal Regional Sul IV da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB). Para maiores informações, acessar: <http://arquifln.org.br/>.

²³⁵ ASA daqui pra frente. Trata-se de uma associação sem fins lucrativos criada em 1960, a qual faz parte da Arquidiocese de Florianópolis e Entidades Membro da Cáritas Brasileira. Para maiores informações a respeito da Associação ou de seu trabalhos, acessar: <http://www.asafloripa.org.br/>.

²³⁶ “A Pastoral do Migrante iniciou suas atividades em 1996 com a vinda dos Missionários de São Carlos - Scalabrinianos à Arquidiocese de Florianópolis”. GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas**. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 15.

²³⁷ GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas**. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 10.

Organização Pelos Refugiados que possui suas atividades prioritariamente voltadas ao ensino da língua portuguesa àqueles refugiados advindos de países com idiomas diversos²³⁸.

Entretanto, em que pese a atuação de outras organizações, nota-se que, até então, o atendimento-referência a imigrantes e refugiados na região - tanto para o seu encaminhamento social como o jurídico - era feito exclusivamente pela Pastoral do Migrante, a qual dependia exclusivamente da solidariedade de seus voluntários, e atuava em uma sala de 16m² cedida pela ASA, espaço o qual, porém, não oferecia mais condições de suportar tamanha quantidade de trabalho²³⁹.

Foi então diante desta urgência em se ampliar o atendimento ao grupo de imigrantes e refugiados que chegavam em Santa Catarina que a sociedade civil começou a articular reuniões e a pressionar o governo do Estado para um maior envolvimento na questão, visto que, conforme aponta o relatório do GAIRF, a maior necessidade existente naquele momento era a de criação de um Centro de Referência para o atendimento dessa população²⁴⁰.

Assim, frente à esta conjuntura, uma vez que o Estado brasileiro, em todas as suas esferas, não mais podia negligenciar a situação dos imigrantes e refugiados que aqui chegavam, e devido à exaustiva cobrança por parte da sociedade civil, finalmente, no início deste ano, o Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes e Refugiados foi implementado na capital catarinense.

Porém, como se verá a seguir, muitos foram os obstáculos a serem superados para que a ideia desse Centro saísse do papel e fosse concretizada, bem como muitas ainda são as necessidades que permeiam a questão da assistência aos refugiados e imigrantes por parte do poder público no Estado de Santa Catarina.

4.2.3 A implementação do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes e Refugiados - CRAI/SC em Florianópolis, Santa Catarina

²³⁸ Para maiores informações a respeito da Organização e sua atuação com os refugiados, ler a entrevista realizada com os membros, a qual pode ser acessada no Anexo 1.

²³⁹ COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ALESC. Ata da reunião ordinária do Grupo de Trabalho de apoio aos Imigrantes e Refugiados - GTI, dia 10.02.2017. Disponível em: <http://transparencia.alesc.sc.gov.br/comissoes_permanentes_atas.php>. Acesso em 09 jun. 2018.

²⁴⁰ GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas.** Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018. P. 22.

Consoante exposto, a sociedade civil teve um papel crucial para a implementação do CRAI, pois foi por meio de diversas discussões sobre o tema - através da realização de audiências públicas, bem como da criação do Grupo de Trabalho de Apoio aos Imigrantes e Refugiados (GTI)²⁴¹ junto à Assembleia Legislativa de Santa Catarina (ALESC) - que o governo estadual protocolou um projeto, submetido ao Ministério da Justiça, para a instalação de um Centro de Referência para auxílio, atendimento e acolhida dos imigrantes e refugiados que chegavam ao Estado²⁴².

O respectivo projeto, após algumas adequações, foi então autorizado e, no início de 2016, firmou-se um convênio²⁴³ entre o governo de Santa Catarina e o Ministério da Justiça, “na importância de um milhão e cinquenta mil reais do Governo Federal com contrapartida estadual de vinte e um mil reais”²⁴⁴, cujo objeto se tratava da implementação do Centro de Referência e Acolhida a Imigrantes e Refugiados em Florianópolis, bem como da criação de um Centro de Acolhimento na região da Grande Florianópolis. Assim, ficou estipulado que, enquanto a União forneceria os recursos financeiros e ficaria responsável por sua fiscalização, o Estado de Santa Catarina deveria executar as atividades ali pactuadas - quais sejam pagar a contraprestação de R\$ 21.000,00 (vinte e um mil reais) e garantir a sustentabilidade do serviço a ser prestado pelo CRAI, fornecendo, principalmente, local para o desenvolvimento de suas atividades de forma a se evitar gastos com aluguel²⁴⁵.

Entretanto, em que pese a conciliação e o reconhecimento do poder público acerca da importância da questão, o Estado de Santa Catarina não cumpriu com a sua obrigação de localizar um imóvel, nos moldes adequados para a plena sustentabilidade do contrato, em tempo hábil - ou seja, dentro do prazo de validade de dois anos do Convênio -, fato que ensejou na perda das verbas federais para a sua implementação²⁴⁶:

²⁴¹ O Grupo foi criado no âmbito da Comissão de Direitos Humanos da ALESC, e diversas eram as entidades que participavam de suas reuniões, tais quais, além da própria Assembleia, Pastoral do Migrante, GAIRF, Ministério Público Federal e Estadual, diversas associações e movimentos interessados.

²⁴² COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ALESC. Ata da reunião ordinária do Grupo de Trabalho de apoio aos Imigrantes e Refugiados - GTI, dia 05.02.2016. Disponível em: <http://transparencia.alesc.sc.gov.br/comissoes_permanentes_atas.php>. Acesso em 09 jun. 2018.

²⁴³ Trata-se do Convênio SICONV n. 824158/2015.

²⁴⁴ COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ALESC. Ata da reunião ordinária do Grupo de Trabalho de apoio aos Imigrantes e Refugiados - GTI, dia 05.02.2016. Disponível em: <http://transparencia.alesc.sc.gov.br/comissoes_permanentes_atas.php>. Acesso em 09 jun. 2018.

²⁴⁵ COMISSÃO DE DIREITOS HUMANOS DA ALESC. Ata da reunião ordinária do Grupo de Trabalho de apoio aos Imigrantes e Refugiados - GTI, dia 12.05.2016. Disponível em: <http://transparencia.alesc.sc.gov.br/comissoes_permanentes_atas.php>. Acesso em 09 jun. 2018.

²⁴⁶ Diante da iminente resolução do Convênio devido à inexecução do mesmo, o GAIRF recorreu ao Ministério Público Federal no intuito de que alguma providência fosse tomada. O *Parquet* federal interpôs, em março de 2017, Ação Civil Pública (processo n. 5003841-04.2017.4.04.7200) com o objetivo de compelir o Estado a fornecer um local para a implementação do Centro. Atualmente, o CRAI já se encontra em funcionamento e as verbas federais retornaram aos cofres da União, entretanto, a presente ação ainda não foi julgada.

Com o encerramento do convênio, a primeira parcela no valor de R\$743,5 mil será devolvida ao governo federal. Durante a cerimônia de abertura do CRAI, o secretário de Estado da Assistência Social, Trabalho e Habitação (SST), Valdir Comin, lamentou a situação e informou ter solicitado ao Ministério da Justiça o restabelecimento do convênio. Enquanto isso não ocorre, o CRAI será mantido com recursos da SST no valor de R\$300 mil para o ano de 2018.²⁴⁷

Assim, mediante às fortes cobranças ao poder público para uma tomada de iniciativa, em fevereiro do presente ano foi inaugurado o Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados, o qual, localizado na região central de Florianópolis, vem exercendo suas funções a partir de verba exclusiva do Governo Estadual, uma vez que, até o presente momento, não houve a articulação de um novo convênio com o Ministério da Justiça.

Consoante informações prestadas por Luciano Leite, coordenador do CRAI/SC, a efetiva implementação do Centro se deu através de uma ação entre Estado e sociedade civil: através de um convênio, com duração entre fevereiro de 2018 - quando foi inaugurado - e fevereiro de 2020, o governo estadual disponibilizou uma verba orçamentária de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), a ser paga em parcelas trimestrais²⁴⁸, para a realização de atendimento a imigrantes e refugiados pelo Centro, o qual, durante este período, tem suas atividades executadas pela Ação Social Arquidiocesana²⁴⁹.

A maior parte da verba deste convênio é destinada aos recursos humanos do CRAI, uma vez que o Centro, com funcionamento de segunda à sexta, nos períodos da manhã e da tarde, possui uma equipe composta por um coordenador, um assistente social, um psicólogo, dois auxiliares administrativos, um agente de integração e outro de proteção. Ainda assim, conforme aponta Luciano, a realização do trabalho que chega ao CRAI só é possível devido à ajuda do grupo Eirenè, da UFSC, que disponibilizou seis extensionistas para o trabalho junto ao Centro, bem como da atuação de dois estagiários do Núcleo de Estudos sobre Psicologia, Migrações e Culturas, também da UFSC, pois, “somente com essa equipe aqui, a gente não conseguiria dar conta da demanda que chega”²⁵⁰.

Desta forma, em um primeiro momento, de acordo com o estipulado no convênio, o CRAI possui a função de ser “uma porta de acolhida para o imigrante”, de forma a prestar-lhe

²⁴⁷ GAIRF. **Santa Catarina inaugura primeiro Centro de Referência e Atendimento ao Imigrante.** Disponível em: <<https://imigrafloripa.wordpress.com/tag/crai-sc/>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

²⁴⁸ GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). Ata de reunião de 13/03/2018. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2018/03/ata-gairf-130418.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2018.

²⁴⁹ Anexo 3.

²⁵⁰ Ibidem.

o auxílio e informações necessárias para a sua devida integração na sociedade - até mesmo como uma das soluções duráveis trazidas pela Lei de Refúgio²⁵¹.

Entretanto, na prática, o trabalho realizado pela instituição tem se mostrado muito mais complexo e trabalhoso do que isso. Por exemplo, o agente de integração do CRAI é o responsável, consoante o próprio nome já induz, pela integração do imigrante e do refugiado na sociedade, assim,

uma primeira barreira é a questão da língua, então eles tentam abrir curso de idioma de português. Porém, o que acontece também: nós temos essa equipe e 700 mil reais para dois anos, então o recurso que nós temos hoje é para o pagamento de pessoal e para manter as coisas funcionando (material de escritório, telefone, internet, etc). Então a gente não tem recurso para, por exemplo, contratar professores para curso de idiomas ou então fazer outras coisas além disso.²⁵²

Assim, diante das demandas que vão surgindo, novas tentativas de diálogo com o Estado são realizadas, porém, restam infrutíferas. Desta forma, o CRAI recorre às organizações da sociedade civil em busca de parcerias para a realização de mais ações²⁵³, uma vez que a sua equipe fica muito restrita ao atendimento dos indivíduos que a procuram.

Dentre as demandas que aportam no Centro de Referência é possível identificá-las em dois níveis: aquelas realizadas dentro do próprio local do CRAI, e aquelas que necessitam de um trabalho de campo.

Quanto às solicitações atendidas na própria sede, destaca-se a procura por emprego por parte dos imigrantes e refugiados, pois, conforme expõe Luciano, “sem trabalho decorre várias outras coisas: às vezes tem necessidade de cesta básica, moradia - muitos imigrantes vem para cá porque estão correndo risco de serem despejados”²⁵⁴. E, a partir desta demanda, surgem outras a ela relacionadas como, por exemplo, a entrega de currículos e a realização de fotocópia dos mesmos.

Neste sentido, para os refugiados e solicitantes de refúgio, “vulneráveis entre os vulneráveis”²⁵⁵, conforme identificados por Rosita Milesi e Flavia Carlet, há uma maior demanda de atuação dos profissionais de psicologia, pois esses não somente estão em um país com cultura, hábitos e até mesmo língua diferentes, como vieram a contragosto e fugidos de

²⁵¹ Trata-se da política de integração local, prescrita nos artigos 43 e 44 da Lei de Refúgio. BRASIL. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Lei de Refúgio**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

²⁵² Contexto trazido pelo Coordenador do CRAI. Entrevista disposta no Anexo 3.

²⁵³ GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). Ata de reunião de 13/03/2018. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2018/03/ata-gairf-130418.pdf>>. Acesso em 11 jun. 2018.

²⁵⁴ Anexo 3.

²⁵⁵ MILESI, Rosita; CARLET, Flavia. Refugiados e políticas públicas. In: SILVA, César Augusto S. da. (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. P. 77-97. Dourados: UFGD, 2012. P. 77-78.

suas próprias terras natais, tornando seu processo de adaptação e integração social um choque ainda maior.

Por sua vez, as ações que necessitam de deslocamento de pessoal não fazem parte do abarcado pelo convênio entre a ASA e o Estado, porém, para não deixar o indivíduo migrante sem qualquer assistência, seus funcionários acabam realizando este papel. Sendo assim, destaca-se que várias vezes o Centro é acionado para intermediar o atendimento de algum imigrante e refugiado em diversos órgãos públicos - principalmente em hospitais -, os quais não estão preparados para receber pessoas não falantes da língua portuguesa. Neste sentido, ressalta o coordenador do CRAI que, para uma efetiva atuação em Santa Catarina, deveria ser cobrado do governo uma ampliação das verbas do convênio, ou a implementação de outros centros pelo Estado, pois, atualmente, todo o trabalho está concentrado em um único local em Florianópolis.

No que concerne o perfil das populações atendidas pelo CRAI, tem-se que sua grande maioria é composta por haitianos, conforme expõe gráfico trazido no relatório prévio de atendimento do mês de Abril/2018 do CRAI/SC²⁵⁶:



Em que pese, entretanto, a grande maioria dos atendimentos serem realizados em favor de haitianos, o coordenador do CRAI aponta que cerca de vinte nacionalidades já foram atendidas pelo Centro desde a sua inauguração. Deste modo, não há como estipular um padrão

²⁵⁶ Trata-se de uma prévia do relatório de atendimento do CRAI no mês de Abril/2018, disponibilizada pelo Coordenador do mesmo, a qual pode ser acessada no Anexo 2.

para os atendimentos que ali são realizados, pois, cada indivíduo possui não só uma cultura diferente, como também exigências diferentes:

Não tem um padrão. É diferente o atendimento ao imigrante haitiano do que ao pessoal do MERCOSUL, pois já tem acordo. Síria, por exemplo, a Síria está em guerra, então tem alguns documentos que não chegam... Aí a demanda também é diferente, porque, por exemplo, para você renovar o passaporte de um haitiano é R\$ 400,00, para um sírio é R\$ 1.200,00. Então a demanda é diferente e acaba sendo um atendimento bem demorado e cauteloso.

Percebe-se, pois, tamanha ser a complexidade das atividades realizadas pelo Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes e Refugiados, uma vez que envolve muito mais do que somente trabalho administrativo.

Desta forma, um dos destaques que fez Luciano quando da entrevista, além da disponibilização de maiores recursos para sua atuação e da implementação de novos centros ao redor do Estado, foi da necessidade de uma Casa de Acolhida em Santa Catarina - projeto esse que estava estipulado no convênio original entre União e Estado, porém, que foi negado pelo governo estadual quando da execução de um novo convênio, desta vez firmado entre este e a sociedade civil, sob a alegação de que não haveria demanda.

A demanda, entretanto, é nítida. O que se obtém dos atendimentos realizados pelo CRAI são diversos indivíduos, em situação de extrema vulnerabilidade, os quais, muitas vezes, chegam com crianças, mulheres grávidas, sem ter para onde ir, à procura de emprego e moradia. Assim, o encaminhamento que se faz, devido à falta de maior assistência, é ao Centro POP - que é o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua; porém, frisa-se que tal direcionamento não é o ideal para indivíduos que se encontram em pleno processo de integração.

Diante deste cenário, destaca-se, portanto, que a implementação do CRAI no âmbito do Estado de Santa Catarina foi uma grande conquista da sociedade civil para com o governo estadual, o qual, entretanto, possui diversas urgências a serem revistas pelo poder público para uma devida efetivação das garantias e direitos dos imigrantes e, principalmente, dos refugiados que, fugindo de seus países, acabam por vir sem qualquer documento e meios para sua subsistência para aqui se estabelecerem.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou analisar a execução de ações de proteção e auxílio aos refugiados por parte do governo brasileiro frente às normas nacionais e internacionais que versam sobre o tema, de forma a se averiguar se as políticas públicas implementadas condizem com os direitos e garantias atinentes àqueles indivíduos e preconizadas pelas legislações que compõem o ordenamento jurídico do Brasil - quais sejam a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, bem como a Constituição de 1988 e a Lei n. 9.474/97.

Da abordagem geral a respeito do desenvolvimento do Direito Internacional dos Refugiados, constatou-se que, em que pese a prática de acolhida ser costumeiramente aceita desde os tempos mais remotos, a sua efetiva positivação - com a conceituação de “refugiado” - deu-se de forma tardia, uma vez que apenas com o caos instaurado pelos inúmeros conflitos que assolaram o mundo no século XIX é que este ramo do Direito Internacional tomou forma.

Assim, a partir de uma distinção entre os principais institutos internacionais de proteção aos povos migrantes, notou-se que aos refugiados é dada uma atenção especial, pois, diferentemente daqueles que buscam asilo, por exemplo, o solicitante de refúgio e o refugiado sofreram perseguições - ou correram esse risco - por motivos mais banais e advindos da própria razão de existência do ser humano, como sua raça, sua nacionalidade, seu credo, grupo social a que pertence e suas opiniões políticas, fatores esses difíceis, quando não impossível, de se desvencilhar.

Desta forma, estruturado o instituto do refúgio e o Direito Internacional dos Refugiados, tem-se a presença do ACNUR para tratar de importantes questões nesta matéria ao redor do mundo. Entretanto, o que se observou neste ponto foi a necessidade da colaboração dos Estados para com o Alto Comissariado, uma vez que a efetiva proteção aos refugiados acontece no bojo de cada nação que o recebe, ficando então esse indivíduo submetido àquela jurisdição.

É neste sentido que vale destacar tamanha importância do princípio do *non-refoulement*, pois, conforme visto, os Estados não são obrigados a acolher todo e qualquer refugiado que chega em seu território, entretanto, os mesmos têm o dever negativo de não mandar o imigrante solicitante de refúgio ao país natal, ou àquele onde sua vida ou integridade física correm risco. Assim, consolidado como *jus cogens*, ou seja, como uma norma imperativa do Direito Internacional, o princípio da “não-devolução” é universal e deve ser respeitado por todas as nações, mesmo que não signatárias da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, ambos referentes ao Estatuto dos Refugiados.

Por sua vez, observando-se a problemática sob a ótica da administração interna, a partir da análise da política brasileira desde a ratificação da Convenção de 1951, percebe-se que foi somente com o advento da Constituição de 1988 que, finalmente, a questão dos refugiados começou a ser tratada com um viés mais atencioso e humanitário. Desta forma, a promulgação da Constituição Cidadã, devido ao seu caráter devidamente preocupado com os Direitos Humanos, abriu caminho para a elaboração e divulgação de uma lei específica voltada somente para o problema dos refugiados - desde a promulgação de seus direitos, como a decretação de diretrizes a serem seguidas para o processamento das solicitações de refúgio.

Neste sentido, instituída em 1997, identificou-se a Lei de Refúgio (Lei n. 9.474/97) como um marco para os refugiados que se encontravam, e se encontram, sob a égide da proteção do governo brasileiro. A referida norma trouxe importantes instrumentos para a tutela dos refugiados, mas, principalmente, trouxe a ampliação do conceito de refugiado para além do que se tem hoje no âmbito internacional - consoante definições trazidas na Convenção de 1951 e em alguns diplomas regionais como a Convenção da OUA de 1969 e a Declaração de Cartagena de 1984 -, de modo que passaram a ser tutelados, também, todo indivíduo que foi obrigado a deixar seu país e aqui buscar refúgio, devido a grave e generalizada violação dos direitos humanos. Não foi à toa, portanto, que a referida legislação ganhou as vezes como modelo a ser seguido pelas demais Nações, diante de tamanha importância e inovação por ela conquistada.

Assim, com relação aos procedimentos de solicitações de refúgio estabelecido pela Lei n. 9.474/97, nota-se que a criação do Comitê Nacional para Refugiados foi imprescindível para o seu propósito. Porém, um instrumento fundamental imposto por esta Lei, é o protocolo emitido pela Polícia Federal ao imigrante que solicitar refúgio no país. Constatou-se que o documento é de suma importância para este indivíduo, uma vez que o mesmo possui a função de um documento de identidade, através do qual o solicitante de refúgio poderá obter residência no país e, principalmente, tirar uma Carteira de Trabalho provisória. Neste contexto, averiguou-se que o advento da Lei de Refúgio permitiu, com mais facilidade, a integração social daquele imigrante - política essa, inclusive, estabelecida pela norma como uma das “soluções duradouras” para a questão dos refugiados.

Por fim, com relação às políticas públicas brasileiras voltadas aos refugiados, no panorama nacional, o que se observou foi a preponderância de políticas voltadas à facilitação da entrada desses indivíduos ao país - como, por exemplo, a concessão de visto humanitário. Não se discute, neste ponto, tamanha ser a importância de ações como essas, de modo até

mesmo a combater as ações dos chamados “coiotes” - pessoas que atuam ilegalmente nas travessias de imigrantes, os quais acabam submetidos a condições de transporte sub-humanas, bem como ao pagamento de grandes quantias que, muitas vezes, representam as economias de uma vida toda.

Entretanto, constatou-se que a implementação de políticas voltadas apenas à regularização dos refugiados no país não são suficientes para tratar desta problemática, visto que atacam apenas uma de suas frentes. Neste sentido, percebe-se a necessidade de articulação de políticas públicas capazes de garantir a concretização dos direitos dos refugiados, os quais, por sua vez, vão muito além da regularização do indivíduo no Brasil, e abrangem, também, a sua proteção, o direito de acesso à saúde, à educação, ao mercado de trabalho, e, por conseguinte, a sua efetiva integração na sociedade.

Por sua vez, no âmbito do Estado de Santa Catarina, verificou-se que grande parte da prestação de auxílio aos refugiados e imigrantes em geral vinha sendo realizada exclusivamente pela sociedade civil, através de associações e organizações não-governamentais as quais, sem ajuda do governo local, estadual, nem federal, desenvolveram, e ainda desenvolvem, diversos trabalhos de integração com essas pessoas - através do oferecimento de cursos de língua portuguesa, doações de cestas básicas e mantimentos variados, bem como a disponibilização de informações e orientações para os quesitos burocráticos da migração e do refúgio, a exemplo do encaminhamento à Polícia Federal para dar entrada na solicitação de refúgio.

Assim, diante da necessidade e após muita pressão da sociedade civil, finalmente houve a implementação, por parte do governo estadual em parceria com aquela, do Centro de Referência e Atendimento a Imigrantes e Refugiados - CRAI/SC. Desta forma, desde a sua inauguração, em fevereiro deste ano, até agora, no que concerne às demandas que mais chegam ao Centro, observou-se que a grande maioria tem como necessidade prioritária arranjar um emprego, pois, somente através do trabalho é que essa população conseguirá meios de se manter e sobreviver, uma vez que, sem tais recursos, não conseguem sequer um lugar para morar.

Neste contexto, outra urgência observada diante do trabalho executado pelo CRAI é a necessidade de implementação de uma Casa de Acolhida no Estado, pois, conforme pontuado, a grande maioria não possui trabalho e, conseqüentemente, também não possuem moradia. Quando solicitada ao Estado de Santa Catarina essa necessidade, o governo estadual afirmou não ter demanda para a sua instalação. Desta forma, diante das pesquisas realizadas, observou-se que não diferente ocorre nas demais localidades do país.

De modo a esquivar-se das responsabilidades contraídas, notou-se que muitas das escusas argumentadas são no sentido de que não há verbas suficientes para maiores elaborações de políticas públicas voltadas aos refugiados, de modo que o Brasil não teria condições de arcar sozinho com a recepção e acolhida dessas pessoas. Entretanto, é neste viés que cabe destacar que não se prega aqui a total e isolada responsabilidade do Estado para com a questão dos refugiados.

Ao contrário, o que se observa, e também o que prescreve a lei, é que cabe ao poder público o protagonismo na elaboração e na execução das políticas públicas, não se descartando, porém a ajuda da sociedade civil envolvida - visto que a própria Lei de Refúgio preza pela atuação conjunta entre os órgãos estatais e organizações não-governamentais no que concerne às soluções duradouras para a questão dos refugiados.

Portanto, ante a essa perspectiva, considerando o objeto proposto de analisar se as políticas públicas brasileiras voltadas aos refugiados fazem jus aos direitos e garantias atinentes àqueles indivíduos, nos moldes como estão preconizados pelas legislações que compõem o ordenamento jurídico do Brasil, infere-se que, em que pese alguns avanços neste ponto, muitas lacunas ainda precisam ser preenchidas, de modo que muitas dessas garantias acabam não sendo efetivadas.

Desta forma, não se faz necessário somente o desenvolvimento de novas ações pelo governo brasileiro, mas, também, uma devida atenção deve ser dada àquelas já implementadas - como no caso do CRAI que, apesar de funcionar, não disponibiliza de recursos suficientes para atender todas as demandas ali existentes. Sendo assim, observou-se, por fim, a indispensabilidade de um diálogo entre todas as esferas do poder público em conjunto com a sociedade civil para que, somente assim, os direitos dos refugiados preconizados pelas diversas legislações passe a, efetivamente, ser garantido.

REFERÊNCIAS

ACCIOLY, Hildebrando; SILVA, G. E. do Nascimento e; CASELLA, Paulo Borba. **Manual de Direito Internacional Público**. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ACNUR. **A Situação dos Refugiados no Mundo: cinquenta anos de ação humanitária**. Tradução Isabel Galvão. Portugal: Artes Gráficas, 2000.

_____. **Breve histórico do ACNUR**. Disponível em:
<<http://www.acnur.org/t3/index.php?id=244>> Acesso em: 21 abr. 2018.

_____. **Manual de Procedimentos e Critérios para a Determinação da Condição de Refugiado**. Disponível em:
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado>. Acesso em: 15 mai. 2018.

_____. **Novo perfil do Refúgio no Brasil**. 2014. Disponível em:
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Novo_perfil_do_Refugio_no_Brasil_Abril_2013> Acesso em: 20 mar. 2018.

_____. **Princípios Orientadores relativos aos Deslocados Internos de 1998**. Disponível em: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Documentos_da_UNU/Principios_orientadores_relativos_ao_deslocados_internos_1998.pdf?view=1> Acesso em: 15 abr. 2018.

_____. **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. 2018. Disponível em:
<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Protegendo-Refugiados-no-Brasil-e-no-Mundo_ACNUR-2018.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2018.

_____. **Refúgio no Brasil: Uma análise Estatística (Janeiro de 2010 a Outubro de 2014)**. Disponível em:
<http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014.pdf?file=fileadmin/Documentos/portugues/Estatisticas/Refugio_no_Brasil_2010_2014>. Acesso em: 30 de mai. 2018.

ALBINO, Carlos. **Dicionário Diplomático**. Disponível em:
<<http://dicionariodiplomatico.blogspot.com.br/>>. Acesso em: 12 mar. 2018.

ANDRADE, José H. Fischel de. O Brasil e a organização internacional para os refugiados (1946-1952). **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, p. 60-96, jan/jul., 2005.

ARAUJO, Nadia de; ALMEIDA, Guilherme de Assis (Coord.). **O Direito Internacional dos Refugiados: uma perspectiva brasileira**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo, totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

BARICHELO, Stefania Eugenia; ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de. Aspectos históricos da evolução e do reconhecimento internacional do status de refugiado. **Universitas Relações Internacionais**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 63-76, jul/dez. 2014.

BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira (org.) **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. 1. ed. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 2010.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 07 mai. 2018.

_____. Decreto Legislativo n. 93, de 1971. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1970-1979/decretolegislativo-93-30-novembro-1971-346286-publicacaooriginal-1-pl.html>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

_____. Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009. **Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados de 23 de maio de 1969**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm>. Acesso em: 15 mar. 2018.

_____. Decreto n. 7.967, de 27 de agosto de 1945. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/De17967impressao.htm>. Acesso em: 03 mai. 2018.

_____. Decreto n. 19.482 de 12 de Dezembro de 1930. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19482-12-dezembro-1930-503018-republicacao-82423-pe.html>> Acesso em: 03 mai. 2018

_____. Decreto n. 19.841, de 22 de outubro de 1945. **Carta das Nações Unidas**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d19841.htm> Acesso em: 23 abr. 2018

_____. Decreto n. 25.796, de 10 de novembro de 1948. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1940-1949/decreto-25796-10-novembro-1948-455070-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 03 mai 2018.

_____. Decreto n. 50.215, de 28 de janeiro de 1961. **Convenção de Genebra de 1951 relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/D50215.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. Decreto n. 70.946, de 07 de agosto de 1972. **Protocolo de Nova Iorque de 1967 sobre o Estatuto dos Refugiados**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D70946.htm>. Acesso em: 12 mar. 2018.

_____. Decreto n. 98.602, de 19 de dezembro de 1989. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1989/decreto-98602-19-dezembro-1989-325506-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

_____. Decreto n. 99.757, de 29 de novembro de 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D99757.htm>. Acesso em: 07 mai. 2018.

_____. Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Estatuto do Estrangeiro**. Brasília. (Revogada pela Lei n. 13.445, de 2017). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6815.htm>. Acesso em: 03 jul. 2018.

_____. Lei n. 9.474, de 22 de julho de 1997. **Lei de Refúgio**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm>. Acesso em: 21 mar. 2018.

_____. Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017. **Lei de Migração**. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm>. Acesso em: 16 mai. 2018.

_____. Medida Provisória n. 820/2018. Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Mpv/mpv820.htm>. Acesso em: 24 mai. 2018.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto; PEYTRINET, Gerard; SANTIAGO, Jaimes Ruiz de. **A três vertentes da proteção internacional dos direitos da pessoa humana. Direitos Humanos, Direito Humanitário, Direito dos Refugiados**. São José da Costa Rica, Brasília: IIDH, Comitê Internacional da Cruz Vermelha e ACNUR, 1996. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/direitos-da-pessoa-humana.htm>> Acesso em: 30 mar. 2018.

CANÇADO TRINDADE, Antonio Augusto. Dilemas e desafios da Proteção Internacional dos Direitos Humanos no limiar do século XXI. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 1, p. 167-177, vol. 40. 1997. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a07>>. Acesso em 13 mai. 2018.

CARNEIRO, Wellington Pereira. **As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados**. Universitas: Relações Internacionais, Brasília, v. 3, n. 2, 2005.

COHEN, Roberta; DENG, Francis M. **Masses in flight: the global crises in internal displacement**. Washington: Brookings Institution Press, 1999.

CONARE. **Resolução Normativa n. 17, de 20 de setembro de 2013**. Brasília, 2013. Disponível em: <<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=29&data=24/09/2013>>. Acesso em: 24. mai. 2018.

_____. **Relatório sobre refúgio no Brasil - balanço até abril de 2016**. Disponível em: <<https://pt.slideshare.net/justicagovbr/sistema-de-refugio-brasileiro-balano-at-abril-de-2016>>. Acesso em: 22 mai. 2018.

Declaração de Cartagena de 1984. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf?view=1> Acesso em: 20 mar. 2018.

DUTRA, Cristiane Feldmann. **Além do Haiti: uma análise da imigração haitiana para o Brasil**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

FRANCO, Leonardo (coord.). **El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2003. Disponível em: <<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945>> Acesso em: 10 abr. 2018.

GRUPO DE APOIO AO IMIGRANTE E REFUGIADO DE FLORIANÓPOLIS E REGIÃO (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas**. Florianópolis, 2015. Disponível em: <<https://imigrafloripa.files.wordpress.com/2015/08/relatc3b3rio-gairf-versao-publicar-ult.pdf>>. Acesso em: 31 mai. 2018.

GOODWIN-GILL, Guy S. **The Refugee in International Law**. 2nd Edition. Oxford: Clarendon Press, 1996.

Grupo de Apoio ao Imigrante e Refugiado de Florianópolis e Região (GAIRF). **Novos Imigrantes e Refugiados na Região da Grande Florianópolis: Observações preliminares sobre suas experiências e demandas**. Florianópolis, 2015.

HOBBSBAWN, Eric J. **A Era dos Impérios (1875-1914)**. Tradução de Sieni Maria Campos e Yolanda Steidel de Toledo. São Paulo, 1988.

ICRC. **Como o DIH protege os refugiados e os deslocados internos?** Disponível em: <<https://www.icrc.org/pt/document/como-o-dih-protege-os-refugiados-e-os-deslocados-internos>> Acesso em: 15 abr. 2018

_____. **Direito Internacional Humanitário e o Direito Internacional dos Direitos Humanos: analogias e diferenças**. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5yblf.htm>> Acesso em: 15 abr. 2018

JUBILUT, Liliana Lyra. **O Direito Internacional dos Refugiados e sua Aplicação no Ordenamento Jurídico Brasileiro**. São Paulo: Método, 2007.

JUBILUT, Liliana Lyra; APOLINÁRIO, Silvia Menucucci de Oliveira S. (Orgs.) **Assistência e Proteção Humanitárias Internacionais**. São Paulo: Quartier Latin, 2012.

JUBILUT, Liliana Lyra; GODOY, Gabriel Gualano (Orgs.). **Refúgio no Brasil Comentários à Lei 9.474/97**. São Paulo: Quartier Latin/ACNUR, 2017.

JÚNIOR, João Júlio Gomes dos Santos. Asilos diplomáticos na América Latina: debates e diferentes práticas ao longo da segunda metade do século XIX. **Revista Eletrônica da ANPHLAC**, ISSN 1679-1061, n. 19, p. 06-24, jul/dez. 2015. Disponível em <<http://revistas.fflch.usp.br/anphlac>> Acesso em: 15 abr 2018

MELLO, Celso Albuquerque. **Direito Constitucional Internacional**. Rio de Janeiro: Renovar, 1994.

MEZZARROBA, Orides; MONTEIRO Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MILESI, Rosita (org). **Refugiados: realidade e perspectivas**. Brasília: CSEM/IMDH; Edições Loyola, 2003.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. **MJ divulga dados sobre refugiados e anuncia medidas de fortalecimento do Conare**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/news/mj-anuncia-medidas-de-fortalecimento-do-comite-nacional-para-os-refugiados-1>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 30 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

_____. **Portaria Interministerial n. 10, de 6 de abril de 2018**. Brasília, 2018. Disponível em:

<<http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=515&pagina=57&data=09/04/2018>>. Acesso em: 24 mai. 2018.

_____. **Refúgio em números**. 3 ed. Disponível em:

<http://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/04/refugio-em-numeros_1104.pdf>. Acesso em: 30 de mai. de 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Refúgio no Brasil**. Disponível em: <<http://www.portalconsular.itamaraty.gov.br/refugio-no-brasil>>. Acesso em: 14 mai. 2018.

NETO, Cláudio Pereira de Souza; SARMENTO, Daniel. **Direitos Sociais: Fundamentos, Judicialização e Direitos Sociais em Espécie**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

OLIVEIRA, Olga Maria Boschi Aguiar de. **Monografia Jurídica: orientações Metodológicas para o Trabalho de Conclusão de Curso**. 3.ed.rev e aum. Porto Alegre: Síntese, 2003.

OUA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados na África**. Disponível em: <<https://au.int/en/treaties/oau-convention-governing-specific-aspects-refugee-problems-africa/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

ONU. **Declaração sobre Asilo Territorial de 1967**. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Refugiados-Asilos-Nacionalidades-e-Ap%C3%A1tridas/declaracao-sobre-asilo-territorial.html>>. Acesso em: 20 mar. 2018

ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>. Acesso em: 18 abr. 2018.

PINTO, E. et al. (Org.). **Refugiados, Imigrantes e Igualdade Dos Povos**. 1.ed. São Paulo: Quartier Latin, 2017.

PIOVESAN, Flávia. **O direito internacional dos direitos humanos e a redefinição da cidadania no Brasil**. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/revistaspge/revista2/artigo3.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2018.

PORTELA, Paulo Henrique Gonçalves. **Direito internacional público e privado**. 7.ed. Salvador: Jus Podivm, 2015.

REZEK, José Francisco. **Direito internacional público. Curso elementar**. 9.ed. São Paulo: Saraiva, 2002

SARLET, Ingo Wolfgang, TIMM, Luciano Benetti (Coords.). **Direitos fundamentais: orçamento e “reserva do possível”**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, César Augusto S. da. **A Política Migratória Brasileira para Refugiados (1998-2014)**. Curitiba: Íthala, 2015.

_____. (Org.). **Direitos Humanos e Refugiados**. Dourados: UFGD, 2012.

SOARES, Guido Fernando Silva. **Curso de Direito Internacional Público**, v.1. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2004.

SPAREMBERGER, Raquel F.; VERGANI, Vanessa. Migração, Vulnerabilidade e (in) justiça ambiental: desafios e perspectivas. **Revista do Direito UNISC**, Santa Cruz do Sul, n. 33, p. 130-147, jan/jun. 2010.

VIADEMONTE, José Agustín Martínez. **El derecho de asilo y el regimen internacional de refugiados**. México: Ediciones Botas, 1961.

VIEIRA DE PAULA, Bruna. O Princípio do *non-refoulement*, sua natureza *jus cogens* e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, [S.l.], n. 7, p. 51-68, jul. 2016. ISSN 1677-1419. Disponível em: <http://revista.ibdh.org.br/index.php/ibdh/article/view/94>>. Acesso em: 27 abr. 2018.

ANEXOS

ANEXO 1 – ENTREVISTA: ORGANIZAÇÃO PELOS REFUGIADOS

ANEXO 2 – RELATÓRIO PRÉVIO DE ATENDIMENTO DO CRAI/SC REFERENTE AO
MÊS DE ABRIL/2018

ANEXO 3 – ENTREVISTA: COORDENADOR DO CRAI/SC

ANEXO 1 – ENTREVISTA: ORGANIZAÇÃO PELOS REFUGIADOS



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Curso de Graduação em Direito
Campus Universitário João David Ferreira Lima – Trindade
CEP: 88040-900 – Florianópolis/SC

Prezados membros da Organização Pelos Refugiados,

Por meio deste, e com fins estritamente acadêmicos, venho solicitar alguns esclarecimentos acerca da situação dos refugiados no Estado de Santa Catarina, bem como da atuação da Organização junto a estas pessoas. Trata-se de pesquisa acerca das políticas públicas voltadas à tutela e ao auxílio dos refugiados.

Com isso exposto, havendo a possibilidade de resposta aos referidos esclarecimentos, seguem algumas perguntas as quais serão extremamente úteis para o desenvolvimento da pesquisa:

- 01)** De onde surgiu a ideia para a criação da Organização Pelos Refugiados?
- 02)** Desde que a ONG começou a atuar na área, quais os principais projetos que foram desenvolvidos por vocês?
- 03)** Considerando que o Brasil possui uma legislação de refúgio tida como exemplo ao redor do mundo, vocês sentem que o governo cumpre a sua parte nas políticas públicas visando ao auxílio de refugiados, ou falta apoio do poder público?
- 04)** No que concerne às necessidades dos refugiados aqui em Santa Catarina, quais reclamações e demandas vocês percebem serem as principais dentre o grupo?

Por fim, agradeço a todos e todas pela atenção, cordialidade e colaboração para com a pesquisa e meus cumprimentos e admiração pelo belo trabalho realizado pela Organização.

Atenciosamente,

Natália Moreno Ungerer

Acadêmica de Direito

Florianópolis, 01 de junho de 2018.



Natália Moreno <natihmoreno@gmail.com>

Pesquisa para TCC - Políticas Públicas e a Tutela Jurídica dos Refugiados

Organização Pelos Refugiados - <pelosrefugiados@gmail.com>

3 de junho de 2018 20:16

Para: Natália Moreno <natihmoreno@gmail.com>

Olá Natália,

Segue abaixo as respostas do questionário que você nos enviou. Ficamos a disposição para responder qualquer duvida referente as respostas.

01) De onde surgiu a ideia para a criação da Organização Pelos Refugiados?

No segundo semestre de 2016 nós entramos em contato com algumas entidades da região da Grande Florianópolis para ajudar como voluntários. Até porque todos nós temos interesse em assuntos correlatos aos Direitos Humanos/Direito Internacional dos Refugiados. Apesar dessa tentativa, não obtivemos uma resposta, o que nos levou a pensar em estudar e estruturar uma ONG para ajudar aqueles que necessitavam de assistência. Foi assim que em novembro do referido ano criamos a ONG.

02) Desde que a ONG começou a atuar na área, quais os principais projetos que foram desenvolvidos por vocês?

O projeto que consideramos nosso carro chefe é o de ensino de língua portuguesa. Ele iniciou com apenas uma turma no IFSC da Mauro Ramos de aproximadamente trinta imigrantes de diferentes nacionalidades durante todo o segundo semestre de 2017. Diante da alta demanda, no começo do corrente ano reestruturamos nosso curso: contamos no momento com três turmas de quase trinta alunos cada. Para o segundo semestre pretendemos ampliar novamente o curso, já que há uma alta procura por esse tipo de curso, já que esse que oferecemos é totalmente gratuito e entregamos para cada um deles um kit escolar, tendo em vista que muitos não tem renda extra para gastar com material para a aula.

Tivemos mais outros dois projetos que iniciamos, mas acabamos “abandonando” por falta de gente para trabalhar neles:

- a) História Não Contada: Ele teve como escopo formar parcerias com as universidades locais e envolver o público discente na pesquisa sobre o contexto histórico, político, social e econômico dos países de onde vêm esses refugiados. A ideia seria exatamente entender o que leva esses grupos a saírem de sua terra natal; e
- b) Conta Mais: Nesse nós entrevistamos alguns imigrantes e demos a eles uma oportunidade de contar a sua história de vida. Com a autorização expressa deles, os relatos serão posteriormente compilados e detalhados em um livro.

03) Considerando que o Brasil possui uma legislação de refúgio tida como exemplo ao redor do mundo, vocês sentem que o governo cumpre a sua parte nas políticas públicas visando ao auxílio de refugiados, ou falta apoio do poder público?

Nossa legislação é de fato considerada exemplar, porém, assim como na maior parte dos países, há uma certa dificuldade por parte da Administração Pública dar apoio a esse grupo, até porque foi uma demanda que cresceu consideravelmente nos últimos anos e, de certa forma, o Estado não estava muito bem preparado para prestar apoio. Sempre damos exemplo daquilo que observamos aqui na Grande Florianópolis. A maior demanda existente e que consideramos como vital para que resolver outras questões importantes, é o ensino de língua portuguesa. Ainda hoje o poder público em nenhuma esfera fornece aulas para esse grupo. Veja, para eles conseguirem se comunicar, conseguir emprego e poder conhecer e usufruir dos serviços de assistência social oferecidos pelas Administração, eles têm que entender a língua. Algo que é básico e não é tão complicado em resolver, ainda mais tendo toda a infraestrutura que esses entes têm.

04) No que concerne às necessidades dos refugiados aqui em Santa Catarina, quais reclamações e demandas vocês percebem serem as principais dentre o grupo?

A primeira demanda que recebemos é referente à procura de emprego. Mas grande maioria não consegue achar serviço até por conta não conhecer a língua portuguesa. A segunda é a procura para participar do curso de língua portuguesa.

Atenciosamente,

[Texto das mensagens anteriores oculto]

--



Bárbara V. Camargo

Presidente

+55 48 99914-7064

Nadiny Cardoso

Secretária

+55 48 99940-5874

José Kraeski

Tesoureiro

+55 48 98813-8480

Natália Noronha

Coord. de Projetos

+55 48 99157-5561



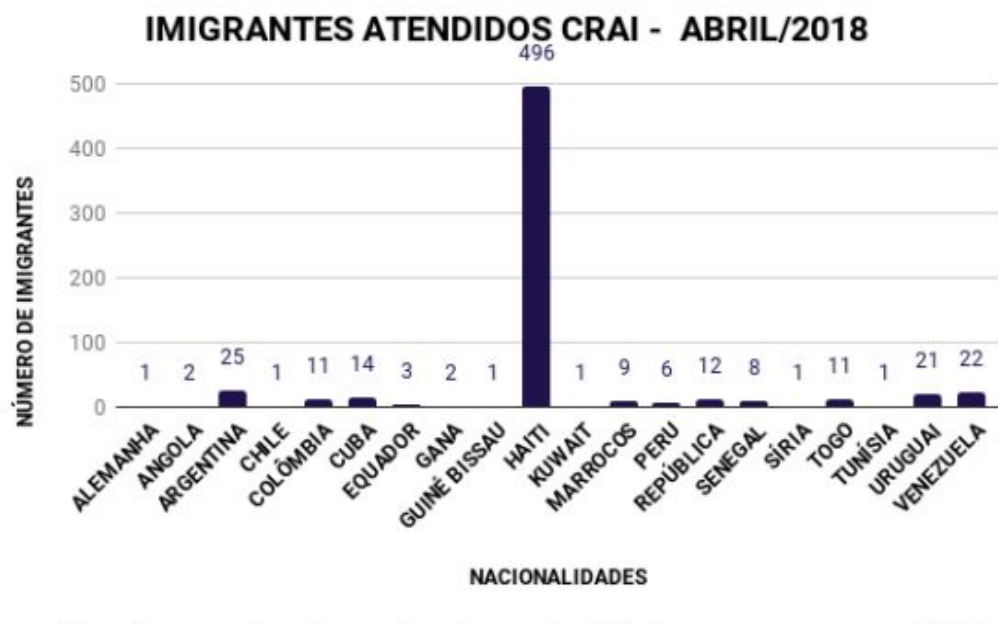
ANEXO 2 – RELATÓRIO PRÉVIO DE ATENDIMENTO DO CRAI/SC REFERENTE AO MÊS DE ABRIL/2018

RELATÓRIO MENSAL DO CRAI NO MÊS DE ABRIL/2018 DADOS GERAIS DO ATENDIMENTO ADMINISTRATIVO

O Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante de Santa Catarina (CRAI/SC) atendeu, no mês de Abril, 20 nacionalidades distintas, sendo elas: Alemanha, Angola, Argentina, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, Gana, Guiné Bissau, Haiti, Kuwait, Marrocos, Peru, República Dominicana, Senegal, Síria, Togo, Tunísia, Uruguai e Venezuela. Como no mês de Março/2018, a maior demanda de atendimentos realizados, entre as nacionalidades citadas, foram imigrantes Haitianos.

Em uma análise comparativa ao mês de março, as novas nacionalidades abordadas em abril foram: Alemanha, Equador, Guiné Bissau, Marrocos, Peru e Tunísia. As nacionalidades atendidas em março, mas não em Abril foram: Bolívia, Egito, Filipinas, Irã, Israel, Paraguai e Palestina.

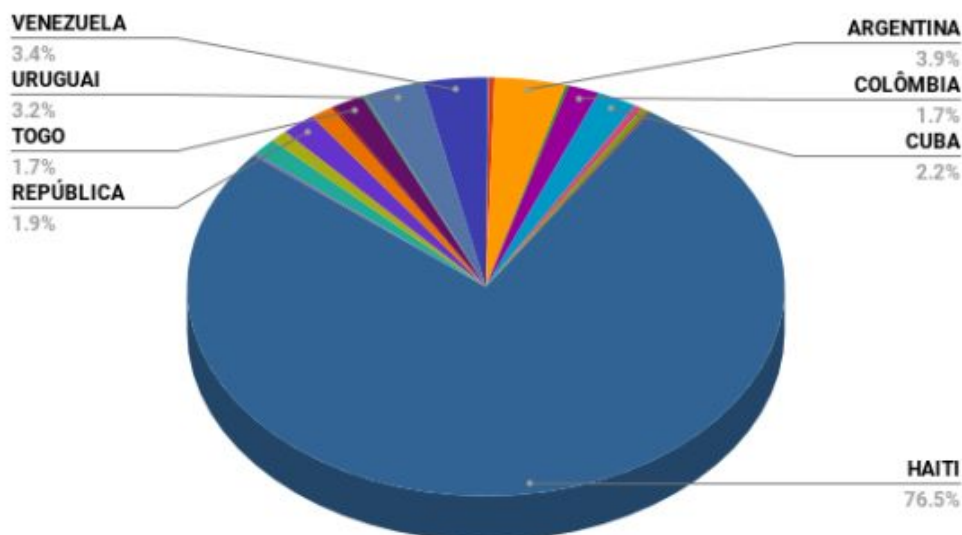
O total de atendimentos realizados no CRAI consistiu em 648 (com repetição da vinda dos imigrantes). Assim distribuídos pelas nacionalidades:



Os números colocados acima das nacionalidades expressam a quantidade de pessoas atendidas para cada nacionalidade. O número total de atendimentos realizados foram 648. As nacionalidades mais atendidas foram imigrantes do Haiti (496), Argentina (25), Venezuela (22), Uruguai (21), Cuba (14) e República Dominicana (12). Comparando-se ao mês anterior, notamos uma clara abrangência maior pelas nacionalidades mencionadas.

Ao considerarmos o número citado e consequentes atendimentos às nacionalidades citadas, observa-se o gráfico seguinte com as porcentagens das maiores nacionalidades atendidas, com repetições da vinda dos imigrantes:

PORCENTAGEM DE ATENDIMENTOS NO CRAI PELAS MAIORES DEMANDAS DE NACIONALIDADES - ABRIL/2018



Em uma análise do gráfico acima demonstrado, nota-se que o Haiti, representado em março por 87,1 %, representou em abril 76,5 %, evidenciando uma abrangência maior pelas demais nacionalidades atendidas. As nacionalidades apresentadas no gráfico: Haiti (76,5%), Argentina (3,9%), Venezuela (3,4%), Uruguai (3,2%), Cuba (2,2%), Rep. Dominicana (1,9%), Colômbia (1,7%) e Togo (1,7%) representaram 94,5% dos atendimentos; evidenciando que o restante (5,5%) foi atendimento pelas outras 12 nacionalidades mencionadas posteriormente.

Houveram 648 atendimentos realizados no CRAI, mas 652 procedimentos foram computados, o que significa que na vinda do imigrante ao CRAI, o mesmo realizou mais de um procedimento. As demandas consistiram em: Busca Trabalho/Confecção Currículos, Orientação Pedido de Residência/Auxílio com Vistos, Orientação Reunião Familiar, Outro, Consulta de Processos/Documentos, Entrega de Documentos ou Agendamentos da PF, Registro/Agendamento PF, Serviços Socioassistencias Básicos/Assistência Social, Renovação Passaporte (Haitianos), Solicitação de Refúgio, Certidão Solteiro/Certidão Consular, Aula de Português/Busca de Cursos, Renovação Protocolo, Renovação 2a via RNE, Orientação Naturalização, Solicitação de Acolhimento Psicológico, Tradução Juramentada e Mandato.

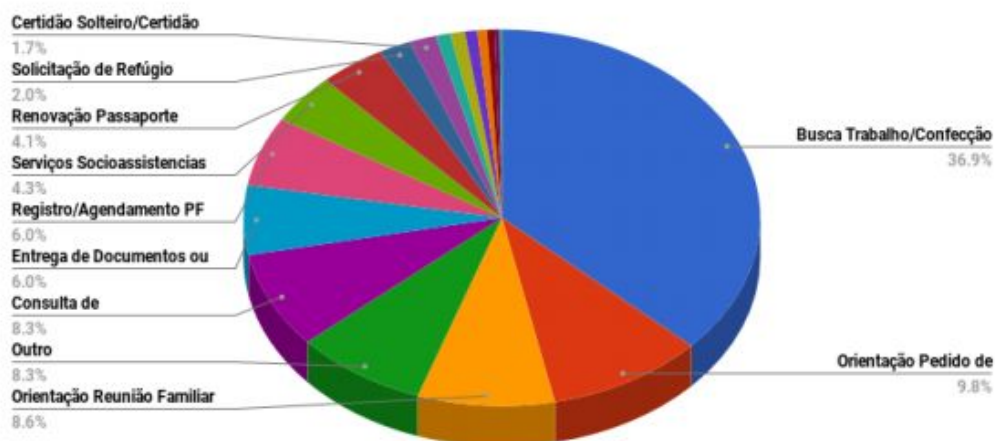
A seguir observa-se a relação das demandas de procedimentos citados:



Nota-se assim que os cinco maiores procedimentos foram busca de trabalho/confecção de currículo, orientação pedido de residência, orientação reunião familiar, outro e consulta de processos/documentos. O procedimento “outros” expressou-se por meio de informações/dúvidas, cópia de documentos, regularizações, dúvidas sobre viagem internacional, scanner de documentos, orientação espiritual, e-mail para embaixadas e consulados, entre outros procedimentos.

Em porcentagem, as maiores demandas podem ser analisadas:

PROCEDIMENTOS REALIZADOS NO CRAI/SC - ABRIL/2018



Nesse sentido, a soma das demandas dos procedimentos realizados e demonstrados no gráfico de pizza somam juntos 96,%. O cálculo citado não considera: Aula de Português/Busca de Cursos, Renovação Protocolo, Renovação 2a via RNE, Orientação Naturalização, Solicitação de Acolhimento Psicológico, Tradução Juramentada e Mandato.

Observa-se uma constância na maior demanda, demonstrada por busca trabalho/confeção de currículo. No entanto, nota-se que o mês de Abril destacou-se com pedidos de residências; o patamar de 9,8% em pedidos de residência, deve-se pela vinda de imigrantes com nacionalidades Mercosulinas e/ou do Uruguai em maior grau. Além disso, no dia 09/04 saiu uma portaria que dispõe sobre a “concessão do visto temporário e da autorização de residência para fins de acolhida humanitária para cidadãos haitianos e apátridas residentes na República do Haiti”, o que permitiu para muitos imigrantes haitianos com solicitação de refúgio encaminharem seu processo de residência. Orientações de reunião familiar continua como uma das maiores demandas, especialmente para a nacionalidade haitiana.

Em um estudo levantado a partir da vinda dos imigrantes, isto é, contabilizando a vinda do imigrante sem considerar sua volta, notamos que estiveram no CRAI/SC o total de 440 pessoas diferentes no mês de Abril/2018. Levando em consideração que o total de atendimentos foi 648, nota-se assim que 208 vezes os imigrantes retornaram ao CRAI/SC,

seja para terminar ou executar outros procedimentos. O gráfico a seguir expõe essa relação:

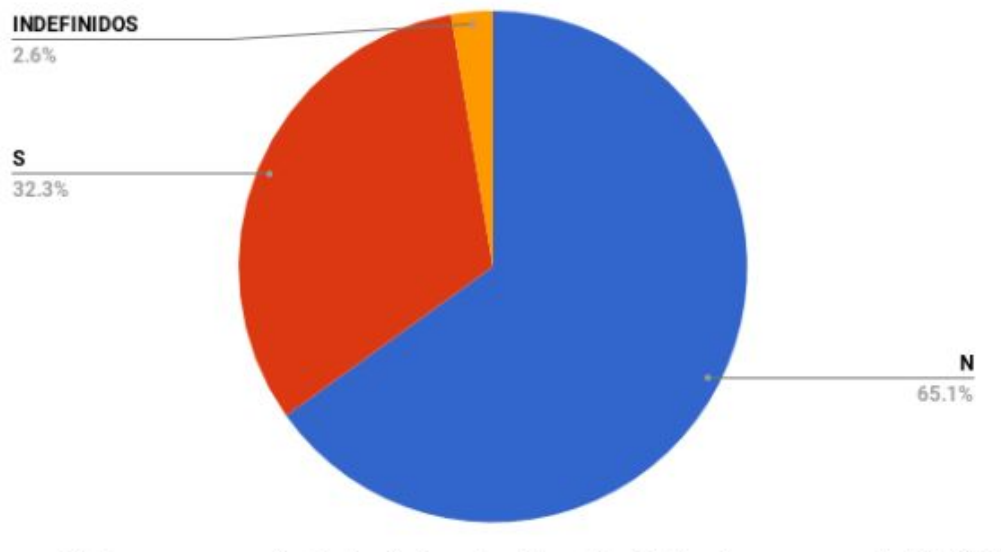


Apesar de agora haver a contabilização de apenas a vinda dos imigrantes, existe uma clara manutenção da demanda pelas maiores nacionalidades atendidas. Haiti, Uruguai, Venezuela, Argentina e Cuba estavam entre as 5 nacionalidades mais atendidas em procedimentos; o que mudou foi apenas a ordem destas 5 nacionalidades.

O mês de abril/2018 foi marcado também pela iniciativa de pesquisa acerca de saber se os imigrantes estavam trabalhando e onde eles moram. Este estudo foi levantado entre 10/04 – 30/04, contabilizando um total de 341 imigrantes diferentes que estiveram presentes no CRAI/SC no período destacado para executar procedimentos.

Sobre a questão de estarem trabalhando/ou não, as respostas obtidas consistiram em: Não trabalho no momento (222), estou trabalhando (110) e indefinidos/sem resposta (9). Será apresentado agora estas respostas, por meio de relações gráficas:

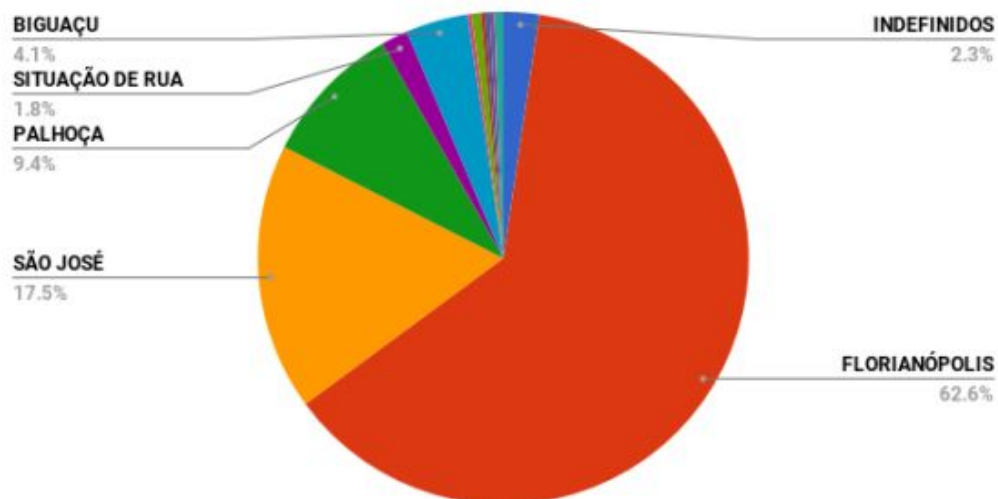
RELAÇÃO IMIGRANTES E TRABALHO CRAI/SC - ABRIL/2018



Notou-se que a maioria dos imigrantes não está trabalhando no momento (65,1%), ao passo que 32,3% estão trabalhando e indefinidos/sem resposta (2,6%).

Considerando a amostra de 341 imigrantes diferentes atendidos entre 10/04 e 31/04 será apresentado agora, por meio de gráfico, a relação entre imigrantes e seu endereço:

RELAÇÃO IMIGRANTES E ENDEREÇO CRAI/SC - ABRIL/2018



Nota-se que a maioria dos imigrantes atendidos habitam em Florianópolis (62,6%), ou na região da Grande Florianópolis: São José (17,5%), Palhoça (9,4 %), Biguaçu (4,1 %). Somando a situações de rua (1,8%) e indefinidos (2,3%) , contabiliza-se um total de 97,7 %. O CRAI/SC também atendeu, no mês de abril, imigrantes que habitam em São João Batista, Santo Amaro da Imperatriz, Laguna, Itajaí, Tijucas e Blumenau, endereços que somados juntos aos posteriores mencionados, contabilizam um total de 100%.

COMENTÁRIOS

O presente relatório evidencia os procedimentos e atendimentos realizados no CRAI/SC, no período de Abril/2018, em parceria com os extensionistas do NAIR/EIRENÈ/UFSC e estagiários da psicologia do NEMPSIC/UFSC. O sistema utilizado foi formulado pelo CRAI/SC em parceria com o sistema da Pastoral do Migrante (articulado com o NAIR/EIRENÈ/UFSC).

ANEXO 3 – ENTREVISTA: COORDENADOR DO CRAI/SC



Universidade Federal de Santa Catarina
Centro de Ciências Jurídicas
Curso de Graduação em Direito
Campus Universitário João David Ferreira Lima – Trindade
CEP: 88040-900 – Florianópolis/SC

Em 08 de junho de 2018, na sede do Centro de Referência e Atendimento aos Imigrantes e Refugiados - CRAI/SC, localizado à rua Tenente Silveira, 225, Ed. Hércules, sala 01, conversei com o coordenador do mesmo, Luciano Leite, com a finalidade de melhor entender como vem sendo realizado o trabalho do CRAI desde a sua implementação em fevereiro deste ano.

Assim, por meio deste, e com fins estritamente acadêmicos, transcrevo abaixo a conversa gravada, mediante autorização.

Natália: Não é novidade que a sociedade civil possui grande participação na temática de auxílio a refugiados e imigrantes em Santa Catarina. Porém, a necessidade de um Centro de Referência já existe há algum tempo. Por que só agora deu certo a sua implementação? Como foi que isso ocorreu?

Luciano: O Centro hoje funciona entre sociedade civil e Governo do Estado. Então o CRAI não é só governo, nem só sociedade civil. Porém, quem faz a gestão hoje é a sociedade civil. A entidade responsável hoje pela administração é a Ação Social Arquidiocesana. Então o que acontece, a Ação Social Arquidiocesana tem um convênio com o Estado de Santa Catarina para executar o CRAI. Assim, tem o envolvimento da sociedade civil, não é somente uma ação de Estado. O Convênio é de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais) para dois anos, prazo que iniciou agora em fevereiro e vai até fevereiro de 2020.

Natália: Inicialmente havia um convênio entre União e Estado para a implementação do CRAI, entretanto o prazo expirou e as verbas federais tiveram que retornar. Isso faz muita falta para a atuação do Centro?

Luciano: Aquele recurso (federal) foi bem dificultoso. Primeiro uma questão de histórico: Santa Catarina estava sendo referência para os imigrantes, estavam vindo muitos imigrantes para cá. Teve uma época - quando começou a chegar muitos haitianos -, um dos “QGs” a serem instalados pelo Brasil seria recebido por Florianópolis, pois

aqui era uma rota em que eles vinham para ficar. Naquele convênio, a gente fez um diálogo com o governo estadual e o governo federal e, inicialmente, era para abrir o CRAI, um local para auxiliar o imigrante, como temos aqui, como sendo uma porta de acolhida para o imigrante, uma orientação para não ficar “eles por conta” e, também, tinha uma Casa de Acolhida. Então nós tínhamos duas coisas. A Casa de Acolhida é quando o imigrante vem, está em situação de rua, ou não tem recursos, não está trabalhando - aqui nós temos muita defasagem na questão de taxas, por exemplo, o imigrante não está trabalhando e tem que pagar taxas para poder se regularizar para tirar carteira de trabalho, então muitos não têm trabalho formal porque não têm recursos para pagar essa taxa. A renovação do passaporte de um haitiano, por exemplo, é R\$ 400,00 (quatrocentos reais). Aí às vezes tem filhos, e tem que gastar “mil e pouco” só em regularização... E o convênio era para abrir, então, a Casa de Acolhida e ter o Centro de Referência.

Veio o repasse para o Governo do Estado, mas eles tinham em contrapartida o espaço físico, então o primeiro empecilho foi esse. Eles queriam colocar na rodoviária, lá não tinha estrutura. Foram procurando, procurando... E no fim não deu certo. Aí depois tem foi a forma de Convênio que foi realizada. A gente fez um Convênio de uma forma com o governo federal, então eles queriam que fosse executado desta maneira, mas governo do estado queria que fosse de outra maneira. Então o prazo para a execução, que era de dois anos, passou, não foi implementado e tiveram que devolver o recurso para o governo federal. O “perrengue” foi a questão política do Estado de Santa Catarina.

E aí por causa da pressão que se teve por causa da sociedade civil, mídia, etc., eles “cortaram” a Casa de Acolhida do convênio, alegando até que não existe demanda - e o que a gente vê aqui no atendimento é bem o contrário, ainda mais porque, por exemplo, aquele imigrante que chega aqui com criança, mulheres grávidas, o que a gente pode encaminhar através de políticas públicas é o Centro POP, que é para moradores de rua, então fica complicado mandar uma mãe, com criança, para lá. Assim, eles cortaram a casa de acolhida e bancaram, com recurso próprio do Estado de Santa Catarina, o CRAI.

Agora... É complicado... Porque hoje, no CRAI, a gente tem algumas coisas que tem que manter para funcionar de segunda a sexta, das 8h às 17h30. Aí a equipe: coordenador, assistente social, psicólogo, dois auxiliares administrativos, um agente de integração e outro de proteção. Os dois focos principais são os agentes de integração e proteção.

Natália: O que esses agentes fazem?

Luciano: O agente de integração cuida de integrar o imigrante e refugiado na sociedade. Por exemplo, uma primeira barreira é a questão da língua, então eles tentam abrir curso de idioma de português. Porém, o que acontece também: nós temos essa equipe e 700 mil reais para dois anos, então o recurso que nós temos hoje é para o pagamento de pessoal e para manter as coisas funcionando (material de escritório,

telefone, internet, etc). Então a gente não tem recurso para, por exemplo, contratar professores para curso de idiomas ou então fazer outras coisas além disso.

Natália: Para essas questões, como a necessidade de um curso de português, vocês buscam parcerias com ONGs?

Luciano: Sim, com ONGs... A gente também tenta dialogar com o governo do estado, mas eles têm sempre aquela demora, então estamos tentando fazer mais esse diálogo com a sociedade civil. Aqui em Florianópolis tem ali no IFSC uma ONG que dá cursos de idiomas... Então a gente busca essas parcerias e encaminha para eles. Porque aqui a gente fica muito restrito a isso (apontando para o ambiente da sala), e aqui tem um fluxo muito alto de atendimento.

Natália: Qual é a média de atendimento do Centro e quais as principais demandas que chegam para vocês?

Luciano: Está aumentando! Como abriu em fevereiro, está aumentando... Em fevereiro foram trezentos atendimentos. Fevereiro “foi” trezentos, em março já “foi” quinhentos “e pouco”, em abril “foi” 650. Está aumentando... Nesse último mês “foi” quase setecentos (atendimentos). E os dados que a gente está colhendo deles (dos imigrantes e refugiados assistidos), já foram constatadas 20 nacionalidades diferentes. Claro, a maior parte é haitiano. Só que, por exemplo, o atendimento acaba sendo meio demorado porque cada país tem uma forma, exige documento diferente... Então é diferente o atendimento. Não tem um padrão. É diferente o atendimento ao imigrante haitiano do que ao pessoal do MERCOSUL, pois já tem acordo. Síria, por exemplo, a Síria está em guerra, então tem alguns documentos que não chegam... Aí a demanda também é diferente, porque, por exemplo, para você renovar o passaporte de um haitiano é R\$ 400,00, para um sírio é R\$ 1.200,00. Então a demanda é diferente e acaba sendo um atendimento bem demorado e cauteloso.

Então assim, de convênio com o Governo do Estado, as exigências são essas: manter uma equipe, manter esse local funcionando e tudo mais... Só que “o que que pega”, por ser um Centro de Referência de Atendimento ao Imigrante e Refugiado, e também ser o único que tem um convênio com o Estado e é algo, digamos, “legal” e “institucional” do Estado, todas as demandas de imigrantes “batem” aqui para nós.

Natália: Chegam demandas do Estado inteiro?

Luciano: Do Estado inteiro... “Bate” prefeitura ligando para cá pedindo auxílio. Aí, acontece bastante agora, de uma demanda muito grande de hospitais... Ontem a gente foi em uma casa de acolhida em São José... Comunidades terapêuticas... Por exemplo, o que acontece? Nós temos um imigrante trabalhando conosco, um haitiano, então quando os outros serviços do Estado têm uma demanda de imigrante - atende um haitiano, ele só fala crioulo, como é que eles vão atender? - Então acabam vendo se a gente não pode intermediar isso. A gente até faz esse tipo de atendimento... A gente

está indo no Hospital Infantil, no Nereu Ramos, já fomos em uma comunidade terapêutica na Palhoça, ontem fomos em São José...

Natália: Acabam se desdobrando ao máximo para atender demandas que não estão no Convênio...

Luciano: Sim, a gente acaba fazendo isso, mas também prejudica o atendimento aqui dentro. Porque acaba tirando um funcionário daqui, que é o único imigrante haitiano. Então se acaba batendo um imigrante haitiano aqui que não fala português é prejudicial para o trabalho. E a gente fica assim... Sem saída! Porque a gente também não vai deixar lá o imigrante sem assistência... Só que a nossa função, enquanto convênio, é para ter esse espaço aqui aberto, né? Acho que já está chegando a um ponto em que teria que cobrar do Estado uma ampliação do recurso, ou abrir outros centros no Estado, porque hoje a gente está só em Florianópolis, acaba ficando muito restrito.

Então além disso aqui do convênio, como nós somos uma entidade da sociedade civil, o que estamos fazendo é articular com outros atores. Hoje nós temos cadeira no Conselho Estadual de Direitos Humanos, participamos na ALESC do GTI - Grupo de Trabalho de Imigrantes, até hoje mesmo tem reunião... Aí tem o GAIRF - que é o Grupo de Apoio a Imigrantes e Refugiados da região de Florianópolis. E ainda nós estamos articulando com associações de imigrantes. Porque daí eles são organizados, alguns grupos tem associações - por exemplo, associação de haitianos.

Natália: Quando você diz associações de imigrantes são entidades organizadas por eles próprios?

Luciano: Sim, alguns têm até CNPJ! Daí eles tentam fazer convênio com o poder público ou com outras instituições para levantar algumas demandas. Então como aqui a gente ainda tem uma equipe qualificada, técnico e tudo mais, a gente está tentando articular com algumas dessas associações para que eles (imigrantes e refugiados) não fiquem dependentes somente daqui do CRAI. Para que a associação possa resolver algumas coisas para eles. Aí o que eles não conseguirem resolver que tragam a demanda pra gente. E também para podermos ter uma ação estadual e não ficar centralizada somente aqui.

Amanhã, por exemplo, eu tenho uma reunião em Criciúma com a associação de lá... Em Itapema, a gente já tem um trabalho bem bacana com a associação de lá... Blumenau... Chapecó... São alguns municípios que a gente vem articulando. A ideia é que a equipe esteja capacitando as associações para que eles estejam preparados e informados - agora vem a nova lei de migração, por exemplo, que mudou alguns trâmites e algumas coisas. E aí o que eles não conseguirem resolver, eles procuram o CRAI.

Então a gente tá trabalhando nessa hipótese também de disponibilizar a equipe para capacitação e tudo mais, o que vai além do que está no convênio. A gente está fazendo

isso para poder suprir a necessidade, porque o que está em convênio mesmo é o que eu falei pra ti... É esse espaço! Para nós estaria tranquilo se (a demanda) fosse só esse espaço. Mas é complicado né... Serviço social, por exemplo, é 20 horas (a jornada), então ele está só no período da manhã, e o psicólogo também é só jornada de 20 horas, também só no período da manhã. Hoje a gente tem a ajuda do Eirenè, que é da UFSC, eles disponibilizam seis extensionistas deles para nós, e a psicologia tem dois estagiários. Então é o que também dá vazão para o trabalho aqui. Por que somente com essa equipe aqui, a gente não conseguiria dar conta da demanda que chega. Hoje (sexta-feira) é o dia mais tranquilo, mas segunda-feira é lotado... O pessoal fica na rua!

E é um procedimento demorado. Ele não vêm aqui somente para uma coisa. Às vezes vem para tirar uma renovação de um passaporte, mas aí já aproveita para ver se tem vaga no mercado de trabalho, para tirar xerox de currículo... Então você acaba gastando uns quarenta minutos para atender uma pessoa. Acaba sendo bem demorado o atendimento.

Natália: Qual o perfil de imigrantes e refugiados que chegam para pedir auxílio aqui no CRAI?

Luciano: O perfil que a gente atende aqui é, majoritariamente, haitiano - cerca 80% do que nós atendemos. É... A maioria está legal, com os documentos em dia. O problema é que todos os documentos deles têm data de validade, e para eles renovarem têm que pagar taxas, então, às vezes, eles atrasam esses pagamentos porque estão desempregados. Mas isso não os deixa ilegal no país.

E a maior demanda que eles recorrem para cá é para o mercado de trabalho. A gente tem um agente de integração que busca esse contato com o mercado de trabalho, mas ainda não conseguimos avançar neste aspecto. Estamos conversando com a FIESC para abrir postos de trabalhos. Estamos tentando fazer cursos profissionalizantes... Só que a gente não conseguiu avançar. Então a maior demanda deles mesmo é mercado de trabalho. Porque sem trabalho decorre várias outras coisas: às vezes tem necessidade de cesta básica, moradia - muitos imigrantes vem para cá porque estão correndo risco de serem despejados. Daí por isso também nós temos a psicologia... Está em um país diferente, cultura diferente, hábitos diferentes. E eles vêm fugidos muitas vezes, né? Refugiados. Então tem um choque bem grande. Mas a maior necessidade é a de mercado de trabalho mesmo.

Nós aqui às vezes ficamos “amarrados”. Por exemplo, taxas! Nós não temos recursos para taxas. Então esse é outro viés que estamos trabalhando, para mandar projetos para organizações e tudo mais, para conseguir verbas para essas questões: pagar taxas, passagens - porque, às vezes, está complicado aqui, mas eles (imigrantes e refugiados) têm um parente que trabalham em “tal lugar”, então ele poderia ajudar!

Natália: E vocês têm alguma parceria com algum outro órgão público?

Luciano: A prefeitura é mais fechada, né? Mas nós conseguimos colocar alguém aqui da Secretaria de Assistência Social, pois muitas das nossas demandas seriam atendidas pelo CRAS, que é o Centro de Referência de Assistência Social. O cadastro único por exemplo, pra poder ter acesso aos programas sociais do governo, é feito pelo CRAS! Mas é aquilo que falei, a maioria não fala português e esses órgãos não têm estrutura para receber essas pessoas. Então a gente conseguiu que a prefeitura cedesse alguém de lá para atuar junto dos nossos funcionários realizando esse cadastramento...

A gente tenta recorrer a outros órgãos além da sociedade civil. Amanhã (sábado), por exemplo, a gente vai fazer uma parceria com o Ministério Público da União. Eles fazem o “pedal solidário”, aí esse ano conversamos com eles e amanhã eles farão o “pedal humanitário”. Então as inscrições eram um litro de leite e fralda para as crianças. Aí já aproveitamos para fazer o ponto final no Parque de Coqueiros. Então nós estamos articulando com os imigrantes para eles estarem lá no parque, onde faremos um piquenique. Já vai ter uma visibilização... Então estamos buscando esses meios para ir quebrando um pouco essa divisão da sociedade, esse estigma de imagem ruim de imigrante e refugiado. ■

Natália Moreno Ungerer

Acadêmica de Direito

Florianópolis, 08 de junho de 2018.